

CONSEJO PERMANENTE DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

OEA/Ser.G
CP/CAJP-2841/10
23 abril 2010
Original: inglés/español

COMENTARIOS Y GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA LEY MODELO
INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

(Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con
la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General)

NOTA EXPLICATIVA

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y la Guía de Implementación y comentarios que la acompañan, se presenta en cumplimiento del párrafo 9 de la resolución AG/RES. 2514, que encomienda al Departamento de Derecho Internacional, en cooperación con el Comité Jurídico Interamericano, la Relataría Especial de Libertad para la Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, y con la cooperación de los Estados Miembros y la sociedad civil, elaborar una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y una guía para su aplicación, de conformidad con las estándares internacionales en la materia. En el desarrollo de esta ley modelo y guía, el Departamento de Derecho Internacional formó un grupo de expertos de la Organización de Estados Americanos, la sociedad civil, y los Estados Miembros quienes han contribuido en el debate y redacción del documento para que se reflejen las normas internacionales y buenas prácticas sobre acceso a la información.

La Ley Modelo y su Guía de Implementación se elaboraron para funcionar tanto en sistemas de Derecho Común (*common law*) como de Derecho Civil. Cuando el contexto así lo requiera, los comentarios e instrucciones prevén instrucciones específicas en la aplicación y o interpretación de las disposiciones específicas de la Ley Modelo.

El grupo de expertos se conformó de los siguientes individuos, de los órganos de la OEA, de los Estados miembros, de organizaciones de la sociedad civil y otros, quienes participaron exclusivamente en sus capacidades personales: Karina Banfi, Directora Ejecutiva de la Alianza Regional para el Acceso de Información; Leslie Bar-Ness, Manager, Relaciones Gubernamentales, Symantec Corporation; Eduardo Bertoni, Director, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión e Información, Universidad de Palermo; Catalina Botero, Relatora Especial para Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Sandra Coliver, Oficial Legal Principal de Libertad de Información y Expresión del Open Society Justice Initiative; Damian Cox, Director de la Unidad de Acceso a la Información, Jamaica; Annie Goranson, Abogada de Acceso a la Información, Symantec Corporation; Patricia Milagros Guillén Nolasco, Consejera de la Secretaría de Gestión Pública, Perú; Edison Lanza, Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información; María Marván Laborde: Comisionada, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México; Toby Mendel, Director Ejecutivo, Centre for Law and Democracy; Laura Neuman, Directora Asociada del Programa de las Américas y Directora del Proyecto de Acceso a la Información del Centro Carter; Juan Pablo Olmedo, Presidente, Consejo para la Transparencia, Chile; María del Carmen Palau, Especialista del Departamento de Modernización del Estado, Secretaría de Asuntos Políticos, OEA; Darian Pavli, Oficial Legal de Libertad de Expresión e Información, Open Society Justice Initiative; Issa Luna Pla, Investigadora, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México/American Bar Association Rule of Law Initiative; Melanie Ann Pustay, Directora de la Oficina de Información, Departamento de Justicia de Estados Unidos; Andrea Paola Ruiz Rosas, Jefe de la Unidad de Normativa y Regulación del Consejo para la Transparencia, Chile; Pablo Saavedra, Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; David Stewart, Miembro, Comité Jurídico Interamericano; Natalia Torres, Investigadora, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión e Información, Universidad de Palermo; y José Villeneuve, Directora de Política y Relaciones Parlamentarias del Comisionado de Información, Canadá. Esta labor fue coordinada por John M. Wilson, Oficial Legal Principal, y Sarah Rivard, Consultora, Departamento de Derecho Internacional. Secretaría de Asuntos Jurídicos, OEA.

COMENTARIOS Y GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

-- Índice --

COMENTARIOS Y GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN	1
<u>CAPÍTULO 1: ADOPCIÓN DE UN MARCO INTEGRAL</u>	1
A. Estudio de las leyes y políticas en vigor.....	1
B. Adopción de la Ley Modelo y enmiendas a la ley vigente	2
C. Derogación de las leyes y políticas que contravengan el régimen de acceso a la información	3
D. Promulgación de leyes complementarias que promuevan la apertura.....	5
E. Cronograma de implementación.....	6
<u>CAPÍTULO 2: EXCEPCIONES DE DIVULGACIÓN</u>	8
A. Principios de interpretación de las excepciones	8
B. Interés privado	9
C. Intereses públicos	10
D. Divulgación parcial de la información	11
F. Preeminencia del interés público	11
<u>CAPÍTULO 3: MONITOREO, CUMPLIMIENTO Y EFICACIA DE LA LEY</u>	13
A. Supervisión.....	13
B. Cumplimiento	15
C. Modelos de cumplimiento	16
D. Establecimiento de la Comisión	19
E. Sistema Interamericano.....	22
F. Sanciones	23
G. Eficacia.....	24
<u>CAPÍTULO 4: ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA CREAR Y MANTENER UN SISTEMA Y UNA ESTRUCTURA EFICACES DE ACCESO A LA INFORMACION</u>	26
A. Factores que han de considerarse para establecer un presupuesto realista	26
B. Evaluación de los niveles de recursos	28
C. Evaluación y negociación del presupuesto de acceso a la información de una Comisión de Información	32
Lista de comprobación de rubros para el presupuesto.....	34
<u>CAPÍTULO 5: ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y SISTEMAS EFICACES DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA CREACIÓN, MANTENIMIENTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</u>	39
A. Gestión de la información	39
B. Fuentes de datos.....	44
C. Producción de información.....	46
D. Divulgación proactiva	47
E. Tecnología	47
F. Logro de la conformidad.....	52
Lista de control.....	53
<u>CAPÍTULO 6: FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE PROVEEDORES Y USUARIOS DE INFORMACIÓN</u> ..	56
A. Fase 1: Fomento de la capacidad inicial.....	58
B. Fase 2: Continuo/permanente fomento de la capacidad	60
C. Incentivos.....	62

**COMENTARIOS Y GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA LEY MODELO
INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN**
[AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09)]

CAPÍTULO 1: ADOPCIÓN DE UN MARCO INTEGRAL

Es ampliamente reconocido que las leyes sobre el acceso a la información no funcionan por sí solas en un entorno de buen gobierno, transparencia y democracia. De hecho, una ley de acceso a la información es sólo un paso más. Esta sección describe cómo crear un marco jurídico y normativo, teniendo en cuenta los elementos que todo sistema de acceso a la información requiere para poder funcionar eficazmente.

A. Estudio de las leyes y políticas en vigor

La promulgación de la Ley Modelo requiere examinar y analizar las leyes y políticas en vigor relacionadas con el derecho prospectivo. Para garantizar una implementación eficaz, lo ideal es que la nueva ley se incorpore en el entorno y reglas existentes, en vez de introducir nuevas maneras de proceder y gestionar los procesos administrativos.

Por examinar se entiende revisar la normativa que se aplica en el orden jurídico del país con el fin de encontrar normas que podrían afectar de alguna forma la entrada en vigor de la nueva ley. Este examen es necesario para *localizar* la ley, mediante la aplicación de la terminología correcta y asegurando que la estructura institucional existente, los procedimientos y los mecanismos coactivos del orden jurídico interno se toman en cuenta. Algunas de las normas que podrían afectar la nueva ley son las siguientes:

1. *Decretos legislativos que definen la naturaleza y funcionamiento de los poderes del Estado y órganos autónomos que estarían bajo el alcance de la ley.* Para poder abarcar plenamente los poderes del Estado y también los órganos no estatales que funcionan con substanciales fondos públicos, deberá estudiarse la organización del Estado de ciertas facultades y responsabilidades. Asimismo, también deberá estudiarse la terminología institucional de interés público utilizada por el orden jurídico.
2. *Normas que establecen procedimientos administrativos o legislación que normaliza los procedimientos en cada uno de los poderes y organismos.* La nueva ley debe ser explícita, de manera que el principio *expedito* del derecho de información esté protegido.
3. *Regalías.* Las leyes que establecen el costo de las regalías del gobierno para fotocopias o la reproducción de documentos en varios formatos, también conocidas como *Leyes de Derechos*, así como aquellas que establecen el precio comercial de la información pública.
4. *Silencio administrativo.* En la mayoría de los países el concepto legal, los procedimientos y sanciones ya existen, por lo tanto la nueva ley debería incorporarlos en los casos en que el gobierno no responda a una solicitud de información.

5. *Normas que establecen responsabilidad administrativa.* El sistema existente de sanciones, penalizaciones y multas por falta de ética administrativa deberá ser respetado y quedará consagrado en la nueva ley. Por ejemplo, las normas que sancionan el acto de filtrar o compartir información sin consentimiento oficial muchas veces están esparcidas entre varias leyes.
6. *Normas que incluyen disposiciones sobre la clasificación o divulgación de documentos del gobierno de conformidad con las leyes de petición.* En muchos países, el derecho de petición impone ciertas obligaciones y procedimientos a los funcionarios públicos para responder las peticiones públicas. Los procedimientos de la nueva ley de acceso a la información no deben mezclarse con los establecidos; más bien, los funcionarios públicos deberían comprender bien el nuevo proceso y poder manejar y abordar las peticiones y solicitudes de información de otra manera. En esta categoría, también deberá tenerse en cuenta la legislación de seguridad nacional.
7. *Normas que establecen secretos especiales, como el secreto fiscal, bancario, fiduciario, comercial e industrial.* La nueva ley de acceso a la información debería, en todo caso, definir más específicamente los secretos preexistentes en relación con las categorías que presenta (información reservada o pública).
8. *Normas que establecen procedimientos judiciales o cuasijudiciales.* El mecanismo de apelación dispuesto por la ley deberá contar con procedimientos legítimos que concuerden con los de las instituciones gubernamentales equivalentes, como el Ombudsman existente. Si no se tiene en cuenta este elemento, podría disminuir la legitimidad de las acciones del órgano de supervisión.
9. *Pruebas de equilibrio entre derechos/control constitucional.* En el caso de que dicho mecanismo exista, se encuentra en la legislación nacional de nivel superior. En el orden jurídico constitucional, la nueva ley de acceso a la información no debe instalar tales pruebas si la constitución no contempla el interés público o el control del equilibrio de derechos.
10. *Disposiciones constitucionales y legales sobre la protección de dato, privacidad, o Habeas Data.* Dado que las leyes de acceso establecen un procedimiento administrativo diferente para la tramitación de solicitudes y protegen de distintas maneras los documentos y datos, deberá realizarse una revisión a fondo de las disposiciones preexistentes sobre esta materia.
11. *Reglamentación sobre la gestión de archivos.* La implementación de una ley de acceso a la información que no cuente con un reglamento para la gestión de archivos crea problemas endémicos que repercuten en la efectividad jurídica. Esta ley debe diferenciarse de toda ley relativa a los archivos históricos. Las políticas de gestión de archivos se examinan más a fondo en el *Capítulo 5: Adopción de políticas y sistemas eficaces de gestión de la información para la creación, mantenimiento y acceso a la información pública.*

B. Adopción de la Ley Modelo y enmiendas a la ley vigente

La Ley Modelo responde a la necesidad de establecer normas para la protección del derecho de acceso a la información en la región, por lo tanto, las leyes de acceso a la información en vigor

que contravengan los principios establecidos por esta Ley Modelo deberán ser enmendadas. La modificación de las leyes de acceso a la información vigentes, a efectos de que concuerden con la Ley Modelo, debe observarse como una medida democrática sensible para mejorar y dignificar la vida de toda persona y las relaciones burocráticas con los ciudadanos. Independientemente de su justificación moral, los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están legalmente obligados a cumplir con la sentencia en el caso *Claude Reyes c. Chile*, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos encomienda modificar la legislación vigente que no sea congruente con los principios del derecho de acceso a la información. En este sentido, las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la OEA (CP/CAJP-2599/08) indican que los Estados deben garantizar “que toda excepción esté previamente establecida por ley y responda a un objetivo permitido por el derecho internacional”. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace referencia al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde (principio 4) “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”

En cuanto a la adopción de procesos para las leyes de acceso de información, la experiencia ha demostrado que es mejor cuando los gobiernos, la sociedad civil y los medios trabajan juntos con los líderes del Congreso. Este tipo de colaboración muchas veces suscita leyes de acceso a la información que protegen mejor los intereses de los ciudadanos, y a leyes públicamente debatidas y compartidas con la sociedad gracias al papel de divulgación que desempeñan los medios de comunicación. De hecho, un proceso de promulgación público y socializado ya encierra transparencia en sí, ya que los ciudadanos conocen su derecho a solicitar información y la obligación de los órganos gubernamentales de divulgarla. El proceso propicia un resultado final más legítimo y democrático. No obstante, cabe reconocer que existen distintas vías para lograr la adopción de leyes de acceso a la información y, en todo caso, los escenarios políticos deberán ser analizados antes de definir una estrategia de adopción legal.

Una vez promulgada, es importante mantener en la mayor medida posible la credibilidad de la ley entre los ciudadanos y terceros interesados, incluso cuando su implementación es problemática. Es especialmente importante que los funcionarios públicos no pierdan la confianza en la ley y sus futuros beneficios, a pesar del trabajo que deben enfrentar en su implementación. Ello puede lograrse mediante la capacitación y el desarrollo de capacidades. Para más información sobre el desarrollo de la capacidad de los usuarios y proveedores de información, véase el *Capítulo 6: Desarrollo de la capacidad de los usuarios y proveedores de información*.

Para que la implementación de la ley sea lo más eficaz posible, los gobiernos deben considerar primero “limpiar la casa antes de abrir sus puertas”. Las reglas administrativas que permiten los secretos estatales, las partidas presupuestarias secretas y las leyes de prohibición de conflicto de intereses, son los tipos de mecanismos que deberán eliminarse antes de adoptar la nueva ley de acceso a la información, ya que reafirman principios que no concuerdan con el buen gobierno y el respeto de los derechos.

C. Derogación de las leyes y políticas que contravengan el régimen de acceso a la información

La legislación que no sea coherente con el régimen de acceso de información propiciará confusión entre la vieja legislación de información confidencial y los nuevos motivos de negación

que estipula la ley de acceso a la información. Los funcionarios públicos, quienes constituyen los solicitantes diarios, deben implementar esta ley sobre un terreno seguro de predicción y certidumbre, por lo tanto, es fundamental derogar y modificar todo régimen de información contrario a las limitaciones excepcionales establecidas por la ley de acceso a la información.

En países como Colombia, Ecuador y México, la primacía del derecho de acceso a la información está garantizada por disposición constitucional, la norma del más alto nivel en los órdenes jurídicos civiles. En estos casos, las constituciones establecen que toda ley que contravenga un derecho constitucional fundamental es inconstitucional y deberá ser derogada. Las constituciones, como la de México, refuerzan el respeto de los derechos fundamentales estipulando que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes internas, son las *normas supremas*. Por ende, en esos países, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene el mismo poder legal que cualquier ley interna.

Para garantizar la primacía de la ley modelo de acceso a la información por encima de todas las disposiciones contrarias a la misma, se recomienda que la nueva ley de acceso a la información predomine sobre todas las demás leyes relativas a información secreta o clasificada, mediante la derogación o modificación de las normas que contradigan los preceptos del acceso a la información. Por ejemplo, las leyes de acceso a la información de Nicaragua y Panamá explícitamente establecen que esa ley prevalece por encima de toda otra ley en caso de incoherencia o contradicción. La ley de acceso a la información no deberá, en ningún caso, reconocer otros regímenes de clasificación de información ni referirse a los mismos.

En algunos países, como Canadá, se ha formulado la propuesta de que cuando una ley contravenga el derecho de acceso a la información, ésta sea presentada al Ombudsman o a un Comité Legislativo que pueda emitir su opinión antes de la promulgación de la ley. En todo caso, también se recomienda encarecidamente un proceso de revisión parlamentaria permanente de nuevos proyectos de ley que puedan contravenir el derecho de acceso a la información.

Las leyes que contravienen esta Ley Modelo son principalmente las siguientes:

1. Las leyes de secreto de estado tienen una larga tradición en los códigos penales de la región. Sancionaban la revelación de “secretos de estado”, entendiéndose por éstos toda información que podría dañar las actividades económicas o militares de un Estado, que se consideraban un *delito contra la patria*. Estas leyes se caracterizan por el uso de motivos de “seguridad nacional” como una gran pantalla para ocultar información del saber público. Las disposiciones relativas al secreto de estado fueron derogadas de los códigos penales de México y Perú en el siglo XX, cuando principalmente se utilizaban para cubrir actos discrecionales y la mala gestión del gobierno.
2. Los certificados ministeriales son leyes que permiten a un ministro emitir un certificado concluyente, el cual no puede ser pugnado ante un órgano de apelación, ordenando que un documento sea clasificado como secreto. La legislación de nivel inferior no debe socavar o contradecir una ley de acceso a la información de nivel superior. Cuando es así, ello resta credibilidad en la implementación de la ley por parte del gobierno. Prácticas óptimas en Chile y Perú demuestran que una prescripción constitucional garantiza la mayoría absoluta del Congreso para introducir nuevas leyes de secretos o información reservada.
3. Leyes de protección de datos personales, privacidad, o *Habeas Data*, que pueden contravenir el régimen de acceso a la información. Los derechos de privacidad y acceso a

la información deben coexistir en armonía. Muchos países de la región contaban con disposiciones *habeas data* que se aprobaron antes de la aprobación de las leyes de acceso a la información, por lo tanto, los gobiernos ya están familiarizados con los procedimientos de clasificación y protección. Debe actuarse con cautela cuando se niega información en base a cada una de las distintas leyes. Por ejemplo, la ley de acceso a la información de México define la confidencialidad con lenguaje muy preciso, de manera que esta categoría solamente protege la vida privada de toda persona.

4. Las leyes o normas reglamentarias complementarias que establecen categorías de clasificación de documentos aparte de las enumeradas en la ley también pueden contravenir la ley de acceso a la información. Las entidades y organismos creados en virtud de la ley de acceso a la información, por razones de autonomía, pueden formular leyes o normas reglamentarias complementarias a fin de incorporar los principios de la ley en su propio sistema. Las leyes y normas reglamentarias complementarias no deben contravenir o traspasar el ámbito jurídico de la ley de acceso a la información, donde aparecen nuevas categorías de clasificación o procedimientos distintos para solicitar y clasificar información.
5. Las leyes y políticas sobre archivos públicos deberán concordar con las leyes de acceso a la información. Las políticas de gestión de archivos establecen un régimen especial de protección, períodos de clasificación y el acceso a archivos históricos. Es importante procurar una interacción y una estrecha coordinación entre las autoridades encargadas del mantenimiento de archivos y el derecho de acceso a la información, a fin de definir claramente las competencias entre la información y los archivos del gobierno.

D. Promulgación de leyes complementarias que promuevan la apertura

La promulgación de leyes complementarias no sólo se recomienda para promover la apertura en las distintas áreas de actuación del gobierno, ya que lo más importante es garantizar la eficacia de un régimen transparente y de protección de los derechos. Las leyes complementarias que promueven una mayor apertura, fomentando a su vez los principios de la ley de acceso a la información, incluyen:

1. La protección de informantes alienta a los funcionarios públicos a denunciar agravios inferidos por otros funcionarios. Asimismo, la protección de informantes impone sanciones efectivas a los infractores y protege a las personas que denuncian los agravios para que éstas puedan permanecer en sus posiciones sin el riesgo de ser juzgados o internamente aislados.
2. Las leyes de reuniones abiertas no requieren necesariamente que todas las reuniones sean abiertas, pero deberán establecerse políticas estrictas sobre la negación de acceso a “reuniones ejecutivas”. En todo caso, deberá publicarse un acta de las mismas.
3. Las leyes de archivos públicos deberán estandarizar la gestión de los archivos públicos.
4. Los sistemas de protección de datos deberán coexistir en armonía con la ley de acceso a la información.

5. Las leyes de la administración pública deben cumplirse a fin de incorporar las prácticas profesionales y los conocimientos sobre las políticas y procedimientos de acceso a la información.
6. El control constitucional o las pruebas de equilibrio entre derechos deben existir, ya que el acceso a la información es un derecho que debe coexistir en armonía con otros derechos, como los derechos de privacidad y seguridad. Las pruebas de los daños y las pruebas del interés público deben establecer criterios especiales a ser aplicados por la justicia y los tribunales administrativos. Éstos deberían ser establecidos por la constitución o la legislación de nivel superior. Constituyen herramientas importantes para que los órganos de supervisión puedan balancear los derechos en conflicto caso por caso. La carga de realizar dichas pruebas no recaerá en el peticionario.
7. Leyes que reconocen el valor judicial de los documentos que se obtienen con el descubrimiento de la información.

E. Cronograma de implementación

Una vez la ley se haya promulgado, los gobiernos deberán desarrollar un plan de acción que debe enumerar las actividades clave, indicar las partes responsables de cada actividad, y establecer plazos para la implementación de la ley. Las consecuencias de no contar con un plan de acción son importantes. Sin un plan, las responsabilidades de implementación se confunden y cada órgano procura implementar la ley a su propia conveniencia. Es probable que si la iniciativa no cuenta con la voluntad política de los más altos niveles, aunque la ley haya entrado en vigor, no se tomarán las medidas necesarias para su implementación. En general, el plan de implementación mantiene el proceso homogéneo entre las distintas oficinas y garantiza que todas las instancias administrativas ofrecen los mismos servicios a los solicitantes, reafirmando a su vez que el gobierno está preparado para cumplir con su mandato legal.

Un plan basado en un enfoque gradual puede diseñarse de varias maneras. En algunos países, la implementación fue simultánea en todas las oficinas administrativas sujetas a la ley, después de un período *vacations legis* de por lo menos un año. Pero otros países han adoptado un plan más escalonado, que permite que las oficinas más preparadas cumplan rápidamente con la ley, y que las oficinas encargadas de la seguridad y almacenamiento de grandes cantidades de documentos lo hagan más tarde. En todo caso, este plan básico deberá ser claramente establecido en la ley de acceso a la información.

A partir de las experiencias de Estados Unidos, Chile y México, se recomienda que todo el proceso de implementación se lleve a cabo en un período de dos años. Durante este período de tiempo, la primera etapa de seis meses podría ser, por ejemplo, para cumplir con la publicación proactiva de información en los sitios Web oficiales. Le seguiría la instalación de oficiales de información, la capacitación de funcionarios públicos y el establecimiento de una estrategia para la administración de los archivos públicos. Teniendo en cuenta los niveles de pobreza en muchos países de la región, la implementación a los niveles municipales de gobierno es la que normalmente llevará más tiempo, cuando los recursos presupuestarios y de infraestructura son escasos. Por lo tanto, desde el primer día del cronograma de implementación, deben realizarse esfuerzos a nivel muy local.

Se recomienda la adopción de un plan de implementación escalonado con el fin de: a) otorgar a los gobiernos municipales y de nivel local plazos más largos para sistematizar archivos y

organizar su administración; b) otorgar a los gobiernos suficiente tiempo para examinar y enmendar leyes que contravengan el derecho de acceso a la información; c) otorgar a los gobiernos el tiempo necesario para aplicar las disposiciones administrativas e institucionales a fin de evitar conflictos de intereses, partidas presupuestarias secretas o cualquier práctica de administración fraudulenta.

La experiencia también ha demostrado que un período de implementación superior a los dos años es perjudicial para la eficacia del proceso, ya que dada la elevada rotación de personal dentro de los órganos públicos, cuando llega el momento de entrada en vigor de la ley, surgen nuevas necesidades inmediatas de capacitación. De hecho, no se recomienda una implementación escalada de órgano por órgano cuando la ley contempla la posibilidad de transferir solicitudes de información, ya que ello solamente es posible cuando todos los órganos están cubiertos.

PUNTOS PRINCIPALES
ADOPCIÓN DE UN MARCO INTEGRAL

- El nuevo régimen de acceso a la información deberá estar integrado y concordar con las demás leyes vigentes, tales como las leyes de secreto estatal, protección de datos, habeas data y archivos públicos.
- Las leyes vigentes que no concuerden y contravengan el acceso a la información deberán ser derogadas o enmendadas.
- Deberán considerarse leyes complementarias para mejorar el derecho de acceso a la información.
- Una vez la ley es promulgada, los gobiernos deben desarrollar un plan de acción que debe contener las principales actividades, indicar las partes responsables de cada actividad y establecer un cronograma para completar la implementación de la ley.

CAPÍTULO 2: EXCEPCIONES DE DIVULGACIÓN

La implementación del régimen de excepciones al derecho de acceso a la información es un eje central para la eficacia y garantía de este derecho fundamental. Se trata de un procedimiento de interpretación jurídica basado en la presunción de la divulgación por sobre otros intereses. En este capítulo se examina esa presunción en relación con los intereses protegidos por las excepciones a la divulgación previstas en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

Lo primero que debe ser considerado es la creación de lineamientos o guías de interpretación de las excepciones que desarrollen la aplicación que se le debe dar al capítulo de excepciones al acceso a la información dentro de la Ley. En seguida, es importante que esos lineamientos dejen en claro que las causas de la negativa del acceso sólo pueden ser interpretadas por los funcionarios públicos habilitados para tales efectos. En países como México y Perú, la facultad de negar el acceso se delega a funcionarios de alto rango que son integrantes de los comités o áreas encargadas de revisar dentro de las entidades del gobierno.

Adicionalmente, en la Sección V de la Ley Modelo se incluye un procedimiento de apelación interna conforme al cual, una vez que la información ya se ha notificado al solicitante como exceptuada de la divulgación, éste puede apelar ante el titular de esa autoridad pública. En el procedimiento de dichas apelaciones, se debe observar con especial cuidado los lineamientos de interpretación y estándares en el proceso que en este apartado se recogen.

A. Principios de interpretación de las excepciones

Los principios que garantizan el derecho de acceso a la información previsto en la Ley Modelo, que son coherentes con las normas del sistema interamericano, deben ser incorporados en cada uno de los procedimientos de aplicación de las excepciones a la divulgación de información.

Consagración legal de las excepciones

Tanto las Relatorías para la Libertad de Expresión, el Comité Jurídico, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han previsto que las excepciones al derecho de acceso a la información deben estar fijadas por una ley. Por tanto, al exceptuar la divulgación de información, es obligatorio hacerlo conforme a derecho, con fundamento en límites al derecho de acceso a la información que satisfagan las condiciones de proporcionalidad, legitimidad y necesidad.

Interpretación restrictiva

Las excepciones a la difusión de la información no deben convertirse en regla general, porque el derecho de acceso a la información debe interpretarse a la luz del principio de máxima publicidad. Las excepciones que establece el artículo 41 de la Ley Modelo deben ser interpretadas conforme el texto literal del mandato legal y en caso de duda sobre exceptuar o no la información, el criterio predominante es hacia la divulgación.

Principio de buena fe

Como toda implementación de la Ley, cabe esperar que los sujetos obligados actúen de buena fe, incluso, en el procedimiento de excepción de la divulgación de la información. Según la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA en su informe del 2008, este principio implica que todos

servidores públicos interpreten la ley de tal manera que contribuya a la realización de los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información¹.

Fundamentación y motivación

El estándar regional en este principio prevé que, al interpretar las excepciones al derecho de acceso a la información, el funcionario debe fundar la negativa de difusión en un precepto legal y justificar las razones de derecho por las cuales la información no puede ser difundida.

Preeminencia de la ley ante otras leyes que crean excepciones

En la mayoría de los países la existencia de leyes en contradicción o contrarias al derecho de acceso a la información representa un obstáculo e impone complejidades importantes para el funcionario público responsable de reservar la información. El principio que ha primado en los estándares de interpretación del derecho de acceso a la información es que el régimen del acceso a la información prevalece ante otras leyes contrarias al régimen de apertura. En la Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión del 2004, éstos afirmaron contundentemente que “se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta”².

B. Interés privado

El derecho de acceso a la información no es absoluto; está limitado por los intereses legítimos personales y públicos. El artículo 41(a) de la Ley Modelo establece excepciones a la divulgación basadas en los intereses privados siguientes:

1. *El derecho a la privacidad de los individuos, incluidos la vida, la salud y la seguridad.*
En la mayoría de los países, estos derechos se encuentran resguardados por disposiciones constitucionales. Por lo tanto, para su divulgación se requiere el consentimiento expreso del titular. El acceso a estos datos sin dicho consentimiento constituye una infracción de sus intereses jurídicos.
2. Los intereses comerciales y económicos legítimos cuando la información fue entregada de manera confidencial son bienes tutelados por normas del derecho privado que protegen los derechos patrimoniales, comerciales, económicos y financieros de una persona. Corresponde señalar que no es el hecho de que la información haya sido entregada en confianza lo que automáticamente la protege en virtud de las excepciones a la divulgación. Por el contrario, el interés comercial y económico también tiene que ser legítimo.

¹ Catalina Botero, *Informe de la Oficina del Relator Especial sobre la Libertad de Información*, OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 25 de febrero de 2009.

² *Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión – DECLARACION CONJUNTA* del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA sobre la Libertad de Expresión, 2004, disponible en <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1>.

3. *Las patentes, los derechos de autor y los secretos comerciales*, en que el interés del individuo está en juego y la legislación sobre propiedad intelectual protege este tipo de propiedad comercial.

Con respecto a la invocación de los intereses de particulares como fundamento de la negación del derecho de acceso a la información ante una instancia jurisdiccional o una comisión de información, las instituciones del sistema interamericano han determinado, en su interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que recae en el Estado la carga de la prueba de justificar la negativa del acceso a la información, y no sobre el solicitante o el titular de los datos.

Esta disposición de la Ley Modelo también se ajusta al derecho de libre determinación con respecto a la información de un particular; es decir, el reconocimiento de que la persona tiene derecho a la privacidad y, en consecuencia, debe consentir la divulgación antes de que dicha información se haga pública.

C. Intereses públicos

El Artículo 41 (b) de la Ley Modelo establece excepciones a la divulgación basadas en los siguientes intereses públicos:

1. *Seguridad pública*. La legislación y/o la jurisprudencia debe asegurar que se establezca una definición clara y debe ser posible determinar qué daño comportaría la divulgación de la información.
2. *Seguridad nacional*. En que la definición de la seguridad nacional debe estar claramente establecida en una ley o una jurisprudencia que prevea elementos concretos para la determinación del posible daño.
3. *La disposición futura de un asesoramiento libre y franco dentro y entre las autoridades del Estado*. Esta excepción protege el proceso deliberativo de las autoridades del Estado para asegurar la efectiva administración pública y el mandato del Estado.
4. *La creación o formulación efectiva de políticas*. Las normas de los sistemas universal e interamericano promueven la apertura, transparencia y participación de la sociedad civil o de los grupos afectados en la formulación de políticas de desarrollo, y pueden esgrimirse fundamentos para la negativa, una vez que esta última haya sido otorgada, y se encuentre pendiente el proceso de formulación final.
5. *Las relaciones internacionales o intergubernamentales*. Este límite dispuesto por ley se aplica cuando es posible determinar que la divulgación dañaría los intereses públicos de un Estado en lo que atañe a sus relaciones internacionales;
6. *Aplicación de la ley, prevención, investigación y procesamiento del delito*. Esta excepción protege el procedimiento y la estrategia judiciales en casos penales en que la divulgación de información antes de una decisión final puede afectar el curso de la investigación o el procedimiento para administrar justicia.

7. *La capacidad del Estado para gestionar la economía.* Esta excepción protege las actividades del Estado necesarias para asegurar la estabilidad económica y financiera del país.
8. *El legítimo interés financiero de una autoridad pública.* Esta excepción protege las finanzas públicas y el mejor gasto de las mismas.
9. *Las pruebas y auditorías y los procedimientos de prueba y auditoría.* Esta excepción prohíbe la divulgación en los casos en que ello puede socavar un proceso de examen público y su resultado final.

Cabe señalar que, independientemente de todas las excepciones previstas en el Artículo 41 de la Ley Modelo, el Artículo 45 dispone que ninguna se aplica a los casos de violación de los derechos humanos ni a los delitos de lesa humanidad, en el caso de estos últimos, según la definición del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

D. Divulgación parcial de la información

El Artículo 42 de la Ley Modelo reconoce que un único registro puede contener información sujeta a excepciones e información sujeta a divulgación. Esta última, cuando no existe amenaza real para un interés privado o público, debe ser divulgada. En todo caso, debe suministrarse al solicitante una explicación detallada de la información retenida y de los fundamentos para su retención.

E. Duración de las restricciones al acceso a la información

La Ley Modelo prevé que no se aplican las excepciones de interés público a los registros de más de 12 años. Sin embargo, esa restricción es levantada cuando dejan de tener efecto las razones que dieron lugar a la excepción de la información. Análogamente, esta restricción puede ser prorrogada sobre la base de argumentos y fundamentos razonados que demuestren que las razones que dieron origen a la excepción persisten y que levantar esta sería contrario al interés público.

F. Preeminencia del interés público

Las pruebas de interés público y pruebas de daño son normas contra las que se deben ponderar la justificación de una excepción a la divulgación a fin de determinar si satisface los requisitos de proporcionalidad y necesidad. Al aplicar esas pruebas, es necesario adoptar una interpretación restrictiva de la excepción, como se señala en este capítulo. La presunción de la divulgación requiere, pues, que la excepción sea lo menos restrictiva posible; es decir, la no divulgación debe tener un efecto directo en el ejercicio de una excepción en particular, ser proporcionada para el interés público o privado e interferir lo menos posible con el ejercicio efectivo del derecho de acceso.

En las palabras del Relator Especial para la Libertad de Expresión, la excepción debe pasar una prueba de tres partes: a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza

causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información³.

PUNTOS PRINCIPALES
EXCEPCIONES A LA DIVULGACION

- En la interpretación de las excepciones, los funcionarios públicos deben: -
 - Disponer las excepciones de acuerdo con la ley, en base a los límites al derecho de acceso a la información que satisfagan las condiciones de proporcionalidad, legitimidad y necesidad;
 - Asegurar que las excepciones a la divulgación de información no se transformen en la regla- el derecho al acceso a la información debe ser interpretado a la luz del principio de máxima divulgación;
 - Actuar de buena fe aún al exceptuar la información de la divulgación, y
 - Fundar la negativa de la divulgación en un precepto legal y ofrecer argumentos legales razonados sobre por qué la información no puede ser divulgada.
- Al aplicar la prueba de daño al interés público, es necesario adoptar una interpretación restrictiva de la excepción. Es decir, debe elegirse la opción de excepción que menos restrinja el derecho de acceso a la información pública. La excepción debe: i) ser adecuada para el logro del objetivo; ii) ser proporcionada para el interés que la justifica, y III) interferir lo menos posible con el ejercicio efectivo del derecho.

³ Catalina Botero, *Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Información*, OEA/Ser. L/V/II.134 Doc. 5, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 25 de febrero de 2009.

CAPÍTULO 3: MONITOREO, CUMPLIMIENTO Y EFICACIA DE LA LEY

Cuando se instituye un régimen de acceso a la información, es crítico prestar mucha atención a los mecanismos de supervisión y cumplimiento, así como al establecimiento de herramientas para determinar la eficacia del sistema. Un órgano de supervisión nacional vigila y respalda el cumplimiento de la ley de acceso a la información; puede establecer políticas y formular recomendaciones; garantiza la congruencia entre organismos; promueve el derecho de acceso a la información; y puede proporcionar la capacitación y desarrollo de capacidad requeridos a funcionarios públicos clave, así como realizar campañas para promover la conciencia pública y la comprensión de la ley sobre el derecho de acceso a la información.

El conjunto de disposiciones más importante de una ley de información posiblemente sea el que garantiza un procedimiento que permita a los ciudadanos hacer cumplir su derecho a la información cuando un pedido es obviado o denegado, o cuando se les impide el ejercicio de sus derechos.⁴ Sin un procedimiento independiente de revisión de decisiones, el derecho a la información rápidamente se volverá discrecional, basado en los caprichos y voluntades de las personas que reciben la solicitud. La debilidad o ineficacia de los mecanismos encargados de hacer cumplir la ley pueden llevar a negaciones arbitrarias, o bien fomentar el “efecto avestruz”, según el cual no existe una negación explícita pero sí una situación en la que las agencias gubernamentales de manera figurada meten sus cabezas bajo tierra y hacen caso omiso de la ley. Por lo tanto, para garantizar la eficacia general de la ley, resulta crucial que exista un mecanismo apropiado de revisión externa.

El marco institucional y el aparato desarrollado para la aplicación y el seguimiento del derecho a la información pueden variar. En esta sección se examinan los modelos para el monitoreo y cumplimiento abarcan desde mecanismos de supervisión con poderes más limitados y mecanismos intermediarios de cumplimiento, hasta la existencia de entes con mandatos y amplias facultades y responsabilidades. Mientras que la Ley Modelo presenta un sistema ejemplar por medio del cual las funciones de supervisión y cumplimiento son competencia de una Comisión de Información con facultades más amplias, en última instancia, la decisión en cuanto al modelo que funcionará mejor, depende en gran medida del contexto político, económico y social de cada país, y las necesidades jurisdiccionales. Sin embargo, cada vez es más claro que para asegurar un cumplimiento pleno y permanente de la ley, se requiere de un instrumento dedicado a la promoción, seguimiento y cumplimiento del régimen de acceso a la información.

Por último, las leyes de acceso a la información deberán incorporar un mandato y los medios para determinar la eficacia general del régimen. Los datos cuantitativos y cualitativos relacionados con el uso de la ley, los documentos e información que se solicitan con mayor frecuencia, la eficacia de la divulgación automática, las respuestas de los organismos, costos, e impacto, permitirán a los gobiernos identificar y enfrentar los desafíos, así como reconocer éxitos y mejores prácticas.

A. Supervisión

⁴ Véase Neuman, Laura, “Leyes de acceso a la información: Piezas de un rompecabezas,” en la promoción de la democracia a través del acceso a la información: Bolivia, Centro Carter, 2004.

Para que la ley de acceso a la información tenga éxito, es fundamental contar con un órgano de supervisión encargado de coordinar los esfuerzos de implementación que se realizan en todos los ámbitos del gobierno, promover la capacitación de funcionarios y la enseñanza pública, responder a las preguntas de otros órganos públicos, y asegurar la coherencia y sostenibilidad. La experiencia ha demostrado que sin un ente fiscalizador dedicado y especializado, se merma la tasa de cumplimiento, la cantidad de solicitudes es más baja, y se erosiona el derecho a la información.⁵ Además, sin un órgano permanente de supervisión, los esfuerzos del gobierno se dispersan y diluyen, sin ninguna claridad de responsabilidades o directrices, y se reduce su capacidad para llevar a cabo una planificación a largo plazo y promover mejores prácticas, lo cual aumenta los costos del gobierno en términos de recursos humanos y financieros. Es más, en aquellas jurisdicciones donde no existe un órgano de supervisión, no hay nadie a quien los órganos puedan contactar en busca de apoyo o con preguntas e inquietudes, y el peso de la ejecución y la sensibilización pública recaen plenamente en sus ya sobrecargados hombros. En estos casos, los usuarios se ven obligados a navegar en los sistemas por su propia cuenta, y los funcionarios públicos se encuentran recargados de responsabilidades adicionales, que muchas veces deben cumplir sin suficiente capacitación y recursos.

Existen varios modelos para el establecimiento de un órgano de supervisión, pero quizás el más eficaz, como se destaca en la Ley Modelo, sea un sistema que cuente con una Comisión de Información especializada responsable de supervisar el funcionamiento del régimen de acceso a la información, así como su cumplimiento. La fusión de las funciones de supervisión y cumplimiento en un sola Comisión no sólo es rentable, sino que además permite contar con una unidad especializada que puede garantizar congruencia entre todos los asuntos relacionados. Por ejemplo, si se interponen varios recursos de apelación ante un mismo organismo o por motivos similares, la Comisión puede tanto tomar una decisión al respecto como garantizar capacitación adicional con el fin de reducir la necesidad de un juicio en el futuro. En algunas jurisdicciones, sus funciones se asignan a un órgano existente, como el Ombudsman, o a un órgano aparte de la Comisión de Información, con responsabilidades tanto de supervisión como de cumplimiento. En todo caso, los órganos de supervisión han ayudado a mejorar los esfuerzos de implementación del gobierno y a garantizar que se cumplen más plenamente los objetivos de la ley.

Independientemente del sistema que se seleccione, es vital que el mandato del órgano o unidad se establezca por ley. Cuando la supervisión es voluntaria, con el paso del tiempo, las unidades iniciales se ven sujetas a reducciones de personal, financiamiento insuficiente o su completa disolución. Los mecanismos de supervisión surgen cuando la legislación no encomienda el establecimiento de un órgano nacional de coordinación como parte de la ley o sus reglamentos, pero la práctica dicta su necesidad. En estas instituciones, la falta de un órgano de supervisión específicamente legislado ha resultado en menores conocimientos de la ley, la falta de vigilancia o seguimiento de su ejecución y una tasa de solicitudes lamentablemente baja. A medida que se va adquiriendo experiencia en esta materia, se observa la necesidad de un órgano de supervisión especializado, dedicado a la materia, bien dotado de personal y con los recursos adecuados. En muchos casos, ello sugiere que agregar la responsabilidad de supervisar el acceso a la información a un Ombudsman de Derechos Humanos o institución similar que ya cuenta con un gran volumen de trabajo, puede no ayudar a alcanzar el objetivo general.

Por lo tanto, como estipula la Ley Modelo, cuando se desarrolle el lenguaje reglamentario y la implementación de un mecanismo de supervisión adecuado, la legislación deberá estipular las atribuciones específicas de la Comisión responsable de vigilar los esfuerzos de ejecución; recibir

⁵ Id.

informes mensuales y asistir en la elaboración del informe anual para su presentación a la legislatura, y liderar los esfuerzos por brindar capacitación a los servidores públicos, realizar campañas de promoción y desarrollar el material didáctico respectivo, como por ejemplo, manuales de procedimientos operativos estándar. Lo ideal es que la Comisión también se encargue de revisar la forma en que los órganos públicos mantienen y administran los archivos y de garantizar la publicación automática de documentos por parte de dichos órganos, de acuerdo con las mejores prácticas. El órgano en sí deberá ser designado y dotado de personal a efectos de garantizar sus capacidades para comparar informes, realizar análisis estadísticos que incluyan tanto la cantidad de solicitudes como de reclamos, y supervisar todos los sistemas.

B. Cumplimiento

La adherencia a los fundamentos y principios de las leyes de acceso a la información a través de mecanismos de cumplimiento bien diseñados e implementados es de suma importancia para garantizar la eficacia general de la ley, especialmente en los casos de falta de implementación y dudoso compromiso político.⁶

Si bien las jurisdicciones de todo el mundo difieren en el diseño de sus mecanismos de cumplimiento, cada vez está más reconocido que el sistema óptimo será:

- independiente de la influencia política;
- accesible a los solicitantes sin la necesidad de representación legal;
- carente de requisitos demasiado formalistas;
- asequible;
- oportuno, y
- preferiblemente especializado, ya que una ley de acceso a la información es compleja, y precisa de pruebas delicadas del interés público.⁷

Más específicamente, los activistas han solicitado disposiciones que garanticen “el derecho del solicitante a apelar cualquier decisión, o negativa de divulgar información, o cualquier otra infracción del derecho de acceso a la información . . .”⁸ Los recientes Hallazgos y Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información indican que los Estados deberían garantizar “mecanismos de ejecución accesibles y oportunos, incluso el establecimiento de organismos intermedios de apelación, la dotación de los recursos humanos y financieros necesarios, y la capacitación de todos los jueces y los otros responsables de resolver los reclamos relacionados con el acceso a la información.”⁹

Está ampliamente aceptado como norma que en cualquier apelación de una solicitud de información, la carga de la prueba para justificar una decisión de denegación recae en el órgano público. Ello incluye decisiones relacionadas con la divulgación, así como los costos y

⁶ Véase L. Neuman ‘Enforcement Models: Content and Context’, Serie de Documentos de Trabajo sobre el Acceso a la Información, Instituto del Banco Mundial, 2009.

⁷ Id.

⁸ Véase Centro Carter “Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información,” Conferencia Internacional sobre Acceso a la información Pública, Atlanta, GA, 2008.

⁹ Véase Centro Carter “Hallazgos y Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información,” Conferencia Regional de las Américas sobre el Derecho de Acceso a la Información, Lima, Perú, 2009.

transferencia de solicitudes, cuando proceda. Además, el órgano público siempre tiene la carga de demostrar de un modo convincente que la divulgación de la información solicitada será perjudicial para el interés protegido y que este daño sobrepasa el interés público, como se indica en la sección de excepciones de la Ley Modelo.

En la mayoría de las jurisdicciones con una ley de acceso a la información, cuando un solicitante haya recibido una decisión negativa, tanto si se trata de una negación parcial o completa de información, la ausencia de una respuesta, u otra decisión apelable, podrá interponer un recurso interno¹⁰. Muchas veces, esto implica una revisión de la decisión por más de un administrador principal o Ministro dentro de la misma entidad que tomó la decisión negativa inicial. En muchas jurisdicciones, las apelaciones internas son obligatorias antes de que el solicitante agraviado pueda procurar una revisión externa. La Ley Modelo brinda la oportunidad de solicitar una revisión interna, pero no requiere que ello se realice antes de una apelación a la Comisión independiente. Sin embargo, si un solicitante elige solicitar una revisión interna, la Ley Modelo sugiere que se especifique y limite el tiempo de respuesta del órgano a fin de garantizar que esta fase no causa demoras adicionales innecesarias.

Cuando se considere si la revisión interna debe ser obligatoria algunos argumentos se centran en el tiempo que se demora el recurrente en agotar los recursos administrativos disponibles y en si dicho recurso simplemente constituye un obstáculo antes de que pueda procurarse una revisión independiente. Sin embargo, quizás sorprendentemente, las pruebas anecdóticas y estadísticas sugieren un alto nivel de resoluciones positivas a través de la revisión interna, sin tener que apelar a la Comisión o a los tribunales, lo cual potencialmente representaría mayores costos en términos de tiempo y recursos. Por consiguiente, tanto si es obligatorio como opcional, es beneficioso que la legislación estipule algún tipo de sistema de revisión interna.

C. Modelos de cumplimiento

Tras una revisión interna, de seguir insatisfecho o si la revisión interna se pasa por alto, el solicitante de información tiene la oportunidad de apelar ante un órgano externo. Mientras que la Ley Modelo estipula un sistema de cumplimiento específico, al igual que con los mecanismos de supervisión, hay varios posibles modelos, entre ellos¹¹:

1. Una Comisión o Comisionado de Información o Tribunal de Apelaciones con el poder de emitir órdenes vinculantes.
2. Una Comisión o Comisionado de Información u Ombudsman con el poder de emitir recomendaciones.
3. Revisión judicial

En última instancia, el modelo de cumplimiento elegido para la presentación de apelaciones ante un órgano externo depende en gran medida de la cultura y el contexto específico – político, económico y burocrático – del país, así como de consideraciones presupuestarias, pero el primer modelo de cumplimiento, que se incluye en la Ley Modelo, ha tenido éxito en diversas jurisdicciones.

¹⁰ En algunos países no existe la revisión interna de decisiones iniciales, pero se trata de casos excepcionales.

¹¹ Esta sección y las siguientes se basan en gran medida en L.Newman “Modelos de cumplimiento: Contenido y Contexto”, Serie de Documentos de Trabajo, Instituto del Banco Mundial, 2009.

1. Comisión o Comisionado de Información, o tribunal con poder de emitir órdenes

Como se especifica en la Ley Modelo, con este sistema las apelaciones se presentan primero ante una Comisión o Comisionado de Información, o ante un tribunal de apelaciones específico, con el poder de emitir fallos y órdenes obligatorias. Muchas veces este modelo se considera el mejor de los tres modelos por satisfacer el conjunto de principios básicos de cumplimiento. Las apelaciones ante órganos tales como un Comisionado de Información son a menudo más accesibles, ya que no se requiere representación legal, son asequibles, pues el apelante no incurre costo alguno,¹² y, en el mejor de los casos, totalmente independientes. Este sistema permite que las personas encargadas de adoptar decisiones se conviertan en especialistas en el área de acceso a la información. Con el poder de ordenar a los órganos a que actúen o impongan sanciones, este modelo sirve para disuadir al gobierno y puede aliviar la necesidad de presentar más apelaciones ante los tribunales. Las decisiones vinculantes son emitidas a través de un fallo por escrito, el cual en las jurisdicciones más maduras puede servir de base para orientar las futuras decisiones internas del órgano y el comisionado, así como facilitar arreglos.

Este modelo es congruente con los principios de independencia, rentabilidad, accesibilidad, oportunidad y especialidad, pero al igual que en cualquier otro modelo, estos beneficios no siempre están garantizados. El modelo tiene algunas posibles desventajas, pero, una vez más, en la práctica, los beneficios del modelo superan con frecuencia las desventajas. Los procesos casi judiciales, como aquellos ante una Comisión con poder de emitir órdenes, pueden ser demasiado formalistas o legales. Las decisiones contienen lenguaje técnico que puede ser difícil de comprender por los solicitantes, y la administración puede ser más lenta que en el modelo del Comisionado con menos facultades cuando se emprenden investigaciones más exhaustivas, deben cumplirse los requisitos del debido proceso, y deben escribirse y emitirse largas sentencias. Estos modelos pueden ser más costosos para el Estado a medida que se establecen las nuevas instituciones y se van dotando de personal, y se cumplen los procedimientos técnicos (como emplazo y notificación, revisión en cámara y audiencias) para satisfacer las necesidades legales. Por último, a pesar de ser “vinculante,” ante el incumplimiento por parte de un órgano público, sigue habiendo la necesidad de acción judicial, y en los casos más extremos, acción policial.

Como se propone en la Ley Modelo, la Comisión debe establecer su propio reglamento a fin de garantizar su buen funcionamiento, como un sistema de seguimiento de las apelaciones, y notificaciones a todas las partes, y garantizar que todas las partes tienen la oportunidad de ser escuchadas. Para reforzar su poder de emitir órdenes, los Comisionados tienen facultades para exigir la comparecencia de testigos y la presentación de pruebas, así como para realizar inspecciones sobre el terreno. Para reforzar aún más las facultades de la Comisión, la ley podría

¹² En algunas jurisdicciones, como Irlanda, se aplica una cuota de solicitud para la presentación de ciertos tipos de casos ante el Comisionado de Información para su examen. Por ejemplo, cuando se trata de una solicitud de información personal o el órgano no ha respondido, la cuota de solicitud no se aplica. En otros casos, la cuota de solicitud puede ser de £50 o £150, dependiendo de la naturaleza de la apelación. En comparación, la cuota de solicitud ante el Tribunal de Circuito es de £60 o £65, dependiendo del tipo de caso, £60 para la notificación de juicio, además de £11 por cada declaración jurada presentada, £50 para el sello oficial o de un documento sin sellar que se presenta como prueba, y £5 por cada copia. La cuota de solicitud ante el Tribunal Supremo es de £125, además de los costos adicionales de archivos y copias. Véase *The Court Services of Ireland, Circuit Court Fees, Schedule One and Two and Supreme Court and High Court Fees Order Schedule One Part Two*.

otorgar a la Comisión el derecho de emprender una investigación por cuenta propia, sin la necesidad de que se haya interpuesto una apelación específica.

La Ley Modelo ofrece la oportunidad de la mediación. Se trata de un área que podría ampliarse a efectos de permitir un mandato más general con el fin de aclarar y resolver algunos de los asuntos en disputa, sino todos, con mayor rapidez. En particular, la Ley Modelo se basa en el ejemplo de la ley mexicana actual de solamente proporcionar el derecho de recurso de revisión al solicitante. Si el solicitante sigue insatisfecho, tiene la capacidad legal de procurar una nueva revisión ante los tribunales, por medio de la revisión judicial, mientras que el órgano está obligado a la decisión de la Comisión. Por último, como se indica con anterioridad, a lo largo de todo el proceso de apelación la carga de la prueba para justificar cualquier decisión de denegación recae en el órgano público.

Si bien la Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información recomienda el establecimiento de una Comisión de Información, hay otros dos procesos de apelación que se aplican en jurisdicciones de todo el mundo.

2. Comisionado de Información u Ombudsman con poder de emitir recomendaciones

El segundo modelo utiliza un Comisionado de Información u Ombudsman¹³, con facultades más limitadas. Bajo este diseño, el órgano responsable del cumplimiento tiene exclusivamente atribuciones para emitir recomendaciones al órgano administrativo o funcionario público pertinente. Estos Comisionados u Ombudsmen a menudo tienen menos facultades para investigar, y dado que no tienen poder para emitir órdenes tienden a enfatizar la negociación y la mediación. Los beneficios de este modelo incluyen la ausencia de formalismo y el fomento de la accesibilidad de los denunciantes, además de ser el más expedito, ya que las investigaciones normalmente se limitan a declaraciones no juradas¹⁴. El poder reducido puede alentar relaciones menos adversas entre el órgano que recomienda y el que implementa, ya que los Ombudsmen confían más en la resolución a través de la persuasión y el diálogo, lo cual puede conducir a un mayor cumplimiento de la ley. Por último, la independencia del Ombudsman puede ser argumentada por tratarse de un funcionario de la legislatura (Parlamento), en vez de ser parte casi independiente del ejecutivo, el cual es muchas veces el caso de la Comisión o Comisionado de Información con poder de emitir recomendaciones.

Pero sin el poder de emitir órdenes, las recomendaciones pueden no seguirse¹⁵. A través del tiempo, aún un órgano de cumplimiento con estos poderes más limitados para investigar y recomendar puede convertirse en formalista, contencioso y lento. Además, este modelo no contempla la creación de un conjunto de decisiones que pueda servir de referencia para orientar

¹³ Los términos de Comisionado de Información con poder de recomendación y Ombudsman se utilizan indistintamente en este Capítulo.

¹⁴ En Hungría, el informe anual de 2001 indica que al Comisionado de Información y Protección de Datos le llevó de promedio sólo 52,6 días procesar un caso y emitir una recomendación. Véase Neuman, Laura “*Mechanisms for Monitoring and Enforcing the Right to Information Around the World*” en “*Access to Information: Building a Culture of Transparency*”, Centro Carter, 2006.

¹⁵ Este no es siempre el caso. Por ejemplo, desde 1987, se han cumplido un 100% todas las recomendaciones de los Ombudsmen de Nueva Zelanda sobre el acceso a información oficial. Antes de eso, el incumplimiento se debía al ejercicio del poder de veto de algunos ministros, estipulado en la ley.

futuras decisiones del órgano relativas a la divulgación de información¹⁶, y es posible que el Ombudsman no pueda emprender una investigación sin una denuncia formal. Muchas veces se pone énfasis en la mediación y las resoluciones negociadas, aunque se haga evidente que las afirmaciones de una de las partes (el solicitante o el órgano) son las correctas. Con menos poder para investigar y emitir ordenes, los recursos pueden ser más limitados, y si el Ombudsman tiene el mandato compartido de recibir denuncias sobre una variedad de temas, puede dedicarle menos tiempo a la libertad de información y posiblemente estar menos especializado.

3. Revisión judicial

El último modelo de cumplimiento dispone la apelación directa ante los tribunales. Cuando una solicitud de información es denegada, el solicitante debe apelar ante un tribunal federal o administrativo. Los principales beneficios de este modelo son que los tribunales tienen el poder de ordenar la entrega de información indebidamente denegada, poseen amplias facultades para investigar, cuentan con mecanismos claramente establecidos para sancionar el incumplimiento por parte de los órganos públicos, y pueden examinar los aspectos procesales y sustantivos *de novo*.

Sin embargo, en la práctica, este modelo presenta varias desventajas. Para la mayoría de los ciudadanos, los tribunales no son ni accesibles ni rentables. Para lograr éxito con este modelo, podría ser necesario que el solicitante contrate un abogado y pague los costos judiciales asociados. En la mayoría de las jurisdicciones, los tribunales están sobrecargados de trabajo, los casos pueden demorar meses o incluso años para ser escuchados, y aún más tiempo para recibir una decisión por escrito, haciendo muchas veces irrelevante la necesidad de información.

El costo, el tiempo que demora, y la dificultad para los ciudadanos en acceder a los tribunales tienen un efecto desastroso en la utilización de este mecanismo de cumplimiento. Con todos estos obstáculos, el efecto de disuasión que muchas veces tienen los tribunales se minimiza y, en realidad, pueden incentivar a algunos servidores públicos a ignorar la ley o a denegar solicitudes en forma arbitraria, pensando que la mayoría de los ciudadanos no van a poder cuestionar efectivamente sus decisiones. Es más, en muchas de las democracias más recientes, a menudo se observa una falta de confianza en el poder judicial, posiblemente debido a que éste aún no se ha convertido en una rama sólida e independiente del Estado. Por último, cabe considerar los costos de las demandas judiciales para el gobierno (y el contribuyente) y la carga sobre el sistema judicial¹⁷.

D. Establecimiento de la Comisión

En los casos en que escoja una Comisión como modelo de cumplimiento, como el estipulado en la Ley Modelo, debe considerarse el establecimiento e implementación de la oficina.

¹⁶ Algunas jurisdicciones, como Nueva Zelanda, pueden publicar “notas de casos,” que los organismos gubernamentales pueden utilizar como guía para la toma de decisiones.

¹⁷ En un caso de 2002 en Sudáfrica que llegó hasta el Tribunal Supremo, el Auditor General teorizó que habían gastado más de \$300.000 Rand (alrededor de US \$30.000) para defender su decisión de denegar la información. Véase, “*The Promotion of Access to Information Act: Commissioner Research on the Feasibility of the Establishment of an Information Commissioner’s Office*”, The Open Democracy Advice Centre, Cape Town 2003.

1. Independencia

La independencia es vital para el éxito de este modelo. Un conjunto de factores puede determinar la independencia real (o percibida) de esta oficina y sus funcionarios, incluyendo la forma de escoger a los Comisionados, la duración de su mandato y el procedimiento de destitución, la rama del gobierno que les confiere sus atribuciones, ante quién responden y la autonomía presupuestaria.

i) Proceso de selección

El proceso de selección y el umbral de aceptaciones para la designación forman parte integral de la percepción de legitimidad de la Comisión. Hay varias formas de proceder con la selección. Un método común es a través de una designación por el Ejecutivo, a veces en asociación con el líder de la oposición, como en Jamaica, donde el Tribunal de Apelaciones es designado tras realizar consultas con el Primer Ministro y los líderes de la oposición. En otros casos, la designación se realiza por medio de un proceso de selección en el Congreso o Parlamento. Los Comisionados pueden ser elegidos totalmente por el Parlamento sin la participación del Ejecutivo, o, más a menudo, el Presidente presenta una lista cerrada de candidatos a la Legislatura para su selección o aprobación, ya sea por asentimiento o falta de objeción. Este es el caso de Canadá, donde el Comisionado de Información es nominado por el Ejecutivo y posteriormente designado a través de la decisión de un Comité de ambas Cámaras. Además, en México, los cinco comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información son designados por la rama ejecutiva, cuyas nominaciones pueden ser vetadas por una mayoría del Senado o la Comisión Permanente. En Honduras, los Comisionados son elegidos por el voto de una mayoría de dos tercios del Congreso, tras la nominación por una comisión integrada por el Presidente, el Procurador General, la Comisión de Derechos Humanos, el Foro Nacional de Convergencia y el Tribunal Superior de Cuentas. La Ley Modelo sugiere varios mecanismos importantes para aumentar la confianza en el proceso de selección, incluyendo la obligación tanto de la rama ejecutiva como legislativa del gobierno de participar en el proceso de selección, y la participación pública. Además, enfatiza la transparencia en la toma de decisiones.

Asimismo, la Ley Modelo requiere la selección de un número impar de Comisionados – como cinco – a fin de facilitar el voto y contar con un número suficiente de Comisionados para reducir el potencial de politización. En los casos en que existe un solo Comisionado de Información, si bien implica menos presión sobre el presupuesto, el potencial de politización de la persona o la oficina es mayor. En los casos en que ha habido tres Comisionados, como en algunos estados de México, se han observado problemas de estancamiento, en los que dos personas de ideas afines se oponen constantemente a la otra. Por ese motivo, aunque resulte más costoso, es preferible contar con cinco Comisionados.

ii) Duración del mandato

Una vez designado, la duración del mandato es un punto clave a considerar para mantener la independencia. La duración del mandato es, en muchos aspectos, un juego de malabarismo. Cuando la duración de los mandatos es demasiado corta, el Comisionario puede estar más preocupado en complacer a las personas responsables de las subsiguientes designaciones que en desempeñar las funciones de su cargo. Por otro lado, cuando la duración de los mandatos es demasiado larga, los funcionarios pueden perder el interés en las cambiantes tendencias de apertura y en las necesidades de todos los grupos de la sociedad. Por lo menos, la duración del mandato deberá exceder la duración del mandato presidencial o del organismo encargado de la designación, reduciendo de ese modo el potencial de politización. La duración del mandato es

relevante no sólo para asegurar una independencia adecuada, sino también para el funcionamiento de la Comisión. Como se indica con anterioridad, para hacer cumplir el derecho de acceso a la información muchas veces se necesita cierto grado de especialización, la cual se adquiere con el tiempo. Por consiguiente, los mandatos más cortos podrían significar menor competencia en el órgano. Ejemplos de duración de mandatos incluyen el de siete años en Canadá, con la posibilidad de una prórroga de siete años más, los siete años en Chile sin la posibilidad de mandatos adicionales, y los cinco años en Honduras y Jamaica no renovables.

iii) Destitución o terminación

Las normas de destitución son uno de los elementos más importantes para garantizar la independencia continuada de la Comisión. Generalmente, los miembros del órgano de cumplimiento solamente podrán ser suspendidos o separados de sus cargos “por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.”¹⁸ Estos comportamientos, como se ilustra en la Ley Modelo, pueden incluir condena por un delito penal o enfermedad que afecta la capacidad de la persona para desempeñar sus funciones. La ley o sus reglamentos de implementación no deberán proporcionar motivos adicionales para la separación del cargo que, con el tiempo, podrían verse politizados o manipulados.

iv) Soberanía presupuestaria

Por último, la soberanía presupuestaria es un componente significativo de la independencia y autonomía general. Si la comisión tiene atribuciones con su propia partida presupuestaria en el presupuesto, se ve menos obligada ante un ministerio u órgano específico para proponer y promover sus necesidades financieras. En casos, por ejemplo, en que un ministerio de la rama ejecutiva sea el encargado de presentar el presupuesto de la Comisión a la rama ejecutiva para su aprobación, existe una dependencia inherente creada con esa institución “anfitriona”. La Ley Modelo prevé la autonomía fiscal permitiendo que la Comisión presente sus necesidades presupuestarias directamente a la legislatura.

2. Otras consideraciones

Más allá de las cuestiones relativas a la independencia, al implementar el mecanismo de cumplimiento, deberá prestarse atención a la antigüedad y experiencia del Comisionado o Comisionados, la cantidad de tiempo dedicado a ocupar ese puesto, el sueldo del Comisionado o Comisionados, y la dotación de personal para las oficinas de la Comisión. Cada vez más, el Comisionado de Acceso a la Información, o por lo menos el Presidente de la Comisión, se dedican a tiempo completo al puesto.

En cuanto al sueldo, el Comisionado o Comisionados muchas veces desempeñan la función de adjudicadores. Como tal, su sueldo debe ser equivalente al de un juez u órgano de apelación

¹⁸ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, aprobados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y respaldados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985. Véanse además los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), respaldados por la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General en la resolución A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

similarmente establecido. En México, los Comisionados tienen el rango de Viceministro, con una escala de sueldo equivalente. En yuxtaposición, el Tribunal de Apelaciones de Jamaica es un cargo a tiempo parcial con una remuneración mínima que se otorga solamente cuando se realizan audiencias. En comparación, la eficacia del órgano se ve afectada. Además, el cargo debería ser a tiempo completo a fin de permitir que la persona pueda dedicarle el tiempo necesario y reducir las posibilidades de conflicto de intereses. Como estipula la Ley Modelo, los Comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo y “no tendrá ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia”.

Para garantizar el funcionamiento adecuado de la Comisión, puede requerirse de personal o una secretaría. La experiencia ha demostrado que para que los órganos intermediarios de apelación tengan éxito, deben contar con los recursos adecuados, incluyendo funcionarios a tiempo completo que puedan convertirse en expertos en las complejidades de aplicar la ley de acceso a la información y apoyar a la Comisión en sus investigaciones, mediaciones y audiencias. Por último, es útil contar con una secretaría profesional para asistir a los peticionarios, especialmente cuando las reglas de apelación son bastante formalistas.

E. Sistema Interamericano

Cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental puede presentar una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁹ cuando considere que se han violado sus derechos conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰ o la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana),²¹ incluso el derecho de acceso a la información conforme al artículo IV de la Declaración Americana y el artículo 13 de la Convención Americana.

La CIDH sólo puede procesar casos individuales en los que supuestamente uno de los Estados Miembros de la OEA es responsable de la violación de los derechos humanos. La Comisión aplica la Convención para procesar los casos que se le presentan contra aquellos Estados que sean parte de dicho instrumento. En el caso de los Estados que no son parte, la Comisión aplica la Declaración Americana.

En las peticiones que se presentan ante la CIDH se debe mostrar que la víctima ha agotado todos los recursos disponibles en su país para remediar la situación. De no ser así, se debe mostrar que

¹⁹ La CIDH se reúne en períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones varias veces al año. Está integrada por siete miembros que se desempeñan en forma independiente y que no representan a ningún país en particular. Entre sus funciones se incluye la promoción de los derechos humanos en el Hemisferio y el procesamiento de casos que presenten individuos contra los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos por supuestas violaciones a la Declaración Americana o a la Convención Americana.

²⁰ La Convención Americana entró en vigor en 1978 y hacia finales de 2009 había sido ratificada por los siguientes veinticinco países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

²¹ La Declaración Americana es el primer instrumento internacional de naturaleza general en el que se definen las obligaciones en materia de derechos humanos que los Estados Miembros de la OEA asumen por ser miembros de esta Organización. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A, N° 10, §§ 43-45.

la víctima lo ha intentado pero que no ha podido debido a que: 1) tales recursos no son propicios para un procedimiento jurídico reglamentario; 2) se le negó el acceso a tales recursos, o 3) ha habido un retraso indebido en el dictamen sobre tales recursos. En caso de que se hubieran agotado los recursos internos, la petición debe ser presentada en un plazo de seis meses posteriores al dictamen final del proceso que se haya llevado a cabo en el país.

Cuando la CIDH recibe una petición que, en principio, cumple con los requisitos establecidos en la Convención Americana, la procesa de conformidad con dicha Convención y su propio Reglamento. Este proceso incluye una fase para determinar la admisibilidad de la petición y otra para determinar el fondo del asunto, y durante ésta la CIDH recibe información sobre el solicitante y el Estado Miembro en cuestión. Si tras oír el caso, la CIDH determina que el Estado Miembro violó uno o más de los derechos establecidos en la Declaración Americana o la Convención Americana, emite un informe en el que presenta sus conclusiones objetivas y jurídicas y hace recomendaciones al Estado sobre la reparación de daños a la víctima.

Si al concluir el proceso ante la CIDH el Estado acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,²² entonces la Comisión o el Estado pueden someter el caso a la Corte. Por lo general, la Comisión somete casos a la Corte cuando un Estado no cumple, de manera total o parcial, con las recomendaciones que le hace. Si bien los fallos que emite la Corte son de naturaleza obligatoria,²³ los Estados deben también cumplir de buena fe con las decisiones de la Comisión.²⁴

F. Sanciones

Con miras a garantizar el pleno funcionamiento y cumplimiento de la ley, la mejor legislación de acceso a la información cuenta con una sección integral sobre sanciones por incumplimiento de las responsabilidades de procedimiento o por acciones afirmativas para perjudicar el funcionamiento de la ley. Las sanciones, que a menudo conllevan una multa u otro remedio administrativo, como la suspensión o terminación, deberán imponerse cuando los servidores públicos no cumplan con las disposiciones establecidas en la ley, el plazo de tiempo para responder o la obligación de atender a los solicitantes. Adicionalmente, también se impondrán sanciones por acciones que impidan la divulgación de información – desde la obstrucción y ocultamiento de información hasta la destrucción de documentos. En general, las sanciones administrativas funcionan mejor, ya que es más probable que sean aplicadas.

No obstante, debería contemplarse la imposición de sanciones penales cuando la acción llega al nivel de obstruccionismo intencional. Cuando un servidor público, ante una solicitud de información, destruye o altera deliberadamente los archivos objeto de dicha solicitud, es importante que exista la posibilidad de aplicar sanciones penales más severas.

²² La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano jurídico integrado por siete jueces que se desempeñan en forma independiente, y se reúne varias veces al año para oír y emitir fallos sobre casos. La Corte puede oír casos que presenten individuos contra Estados que han aceptado su jurisdicción pero sólo después de que haya concluido el proceso ante la Comisión y el caso haya sido sometido a la Corte.

²³ Véanse los artículos 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Sentencia del 17 de septiembre de 1998 (Fondo). Serie C Nº 33, §§ 79-81.

Al determinar el alcance de las sanciones – civiles o penales – deberán considerarse las normas legales y reglamentarias internas. En algunos casos, los códigos penales pueden tener que ser enmendados con el fin de permitir la imposición de sanciones penales por una conducta deliberada.

Por último, la ley debería contemplar sanciones por incumplimiento de una orden de la Comisión. Sin el poder de sancionar, las obligaciones de los servidores públicos establecidas por ley pueden ser ignoradas.

G. Eficacia

La eficacia general de un régimen de acceso a la información – desde la aprobación, la implementación y el cumplimiento de la ley hasta su uso final – dependerá de diversos factores. Sin embargo, para empezar a desagregar los componentes que causan impacto, deben desarrollarse sistemas de presentación de informes, de análisis y de evaluación comparativa.

Como se indica con anterioridad, un papel fundamental del órgano de supervisión es recibir informes mensuales o anuales de los órganos públicos para sistematizar los hallazgos y formular recomendaciones. Ello, sin embargo, sólo es posible cuando se establecen metas, se incluyen requisitos de presentación de informes en la legislación y éstos se hacen cumplir.

Además, los órganos públicos deberán, como mínimo, presentar informes anuales sobre la cantidad de solicitudes recibidas, la cantidad de solicitudes respondidas y denegadas, los motivos de la negación, los plazos de tiempo para responder, y todo obstáculo o desafío que los órganos enfrenten para alcanzar las metas. Una vez los informes son recibidos y analizados, el órgano de supervisión deberá informar a la legislatura y al público sobre la eficacia y el impacto del derecho de acceso a la información. Los informes anuales deberán estar a la disposición del público, y podría alentarse a los ciudadanos a colaborar con los gobiernos en la evaluación del alcance de los esfuerzos de implementación y la influencia de la ley. La Ley Modelo encomienda a los órganos públicos que presenten informes globales y a la Comisión que presente informes anuales sobre sus operaciones.

Deberán establecerse metas claras y directrices de mejores prácticas, y se transmitirán tanto a las personas encargadas de la implementación como a los ciudadanos. Estas pueden ayudar a orientar al servicio público en sus esfuerzos de implementación, así como asegurar una mayor uniformidad entre los órganos públicos.

Por último, para fomentar aún más el régimen de apertura, podría encomendarse a la Comisión de Información que emprendiera revisiones periódicas de todas las solicitudes, respuestas y apelaciones, o de una muestra de las mismas, para identificar tendencias. Si algunos órganos no cumplen con su mandato, podría ofrecerse más capacitación o aplicar acciones correctivas. Además, cuando se solicite repetidamente cierta información, ésta podría agregarse a la lista de divulgación proactiva.

PUNTOS PRINCIPALES
MONITOREO, CUMPLIMIENTO Y EFICACIA DE LA LEY

- A pesar de hay varios modelos distintos de supervisión y cumplimiento, dependiendo del contexto específico y cultura del país, el sistema preferido que contempla la Ley Modelo es una Comisión de Información que tiene la doble responsabilidad de supervisar la implementación y aplicación de la ley, así como el poder cuasijudicial de escuchar apelaciones y emitir órdenes.
- Los órganos de supervisión deberán:
 - Tener un mandato legal;
 - Tener responsabilidades claramente definidas con respecto a los esfuerzos de monitoreo e implementación; el recibo de informes; la capacitación de servidores públicos; el desarrollo de procedimientos operativos estandarizados; la revisión de los procesos de mantenimiento de archivos y publicación automática; y la dirección de campañas de promoción; y
 - Contar con el personal y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.
- Las Comisiones de Información deberán:
 - Estar integradas por un número impar de miembros, preferiblemente cinco;
 - Ser seleccionadas con la participación tanto de la rama ejecutiva como la legislativa, así como de la sociedad civil;
 - Tener un mandato limitado que va más allá de la Presidencia, y que sea lo suficientemente prolongado para permitir la especialización. Los límites del mandato de los primeros Comisionados deberán ser escalonados, de manera que no se vayan todos a la vez;
 - Ser destituidas solamente por incapacidad o comportamiento que las inhabilite para seguir desempeñando sus funciones y tener derecho de apelación;
 - Tener soberanía presupuestaria como un medio para garantizar mayor independencia;
 - Trabajar a tiempo completo con un sueldo lo suficientemente alto, equivalente al de un juez de tribunal de primera instancia; y
 - Contar con el personal y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.
- Las sanciones deberán ser de carácter administrativo/civil, salvo las sanciones penales por destruir o alternar deliberadamente archivos objeto de una solicitud de información.

CAPÍTULO 4: ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA CREAR Y MANTENER UN SISTEMA Y UNA ESTRUCTURA EFICACES DE ACCESO A LA INFORMACION

La obtención de recursos adecuados, por un programa de acceso a la información, constituye un atributo clave para que sea eficaz y pueda alcanzar los objetivos de políticas establecidos en la legislación. Por lo tanto es crucial establecer un presupuesto realista, e identificar una fuente de financiamiento en la etapa de planificación del marco legislativo, antes de su promulgación. Sin esos dos componentes esenciales, las autoridades públicas no estarán en condiciones de cumplir eficientemente sus responsabilidades y tendrán dificultades para manejar los incrementos de volumen de las solicitudes.

Establecer un programa de acceso a la información requiere los mismos pasos que la presupuestación de un nuevo programa. Sobre la base de las nuevas funciones la autoridad pública tendrá que contratar personal, encontrar un lugar para alojar al nuevo personal, establecer la infraestructura, incluida la gestión de la información, crear capacidad en la oficina de acceso a la información y en otras partes de la autoridad pública, incluido un programa de capacitación, establecer estándares de servicios y publicar los nuevos servicios que se ofrezcan.

La necesidad de una asignación adecuada y permanente de recursos no desaparece tras la ejecución del programa inicial. Deben asignarse recursos suficientes como garantía de un nivel sostenible de servicios. Un programa perenne, que emane de un marco legislativo crea derechos a los postulantes y obligaciones a las autoridades públicas. Estas últimas no tienen otra alternativa que cumplir sus obligaciones legales. La experiencia indica que esas autoridades se ven confrontadas, inevitablemente, con variaciones imprevisibles del volumen de solicitudes, que tienden a someter a considerables presiones a su capacidad de cumplir sus responsabilidades.

En última instancia, los riesgos de la insuficiente dotación de recursos del programa consisten en falta de credibilidad en el programa y en una percepción pública negativa de la transparencia y apertura del gobierno. La falta de recursos expondrá además a quejas a la autoridad pública.

A. Factores que han de considerarse para establecer un presupuesto realista

Como el acceso a la información es multifacético, a continuación se exponen consideraciones para establecer un presupuesto realista para la creación (inicial) y la ejecución (presupuesto operativo) del programa:

1. Alcance de la ley

Para prever los costos vinculados con la introducción de un programa de acceso a la información es importante examinar el alcance de la ley. La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información recomienda en el Artículo 3 incluir todas las autoridades públicas, a todo nivel de la estructura del gobierno nacional (central, regional y local), incluidos todos los poderes de gobierno (Ejecutivo, Judicial y Legislativo). Al determinar las alternativas de obtención de recursos, una jurisdicción puede considerar un enfoque incremental o de introducción paulatina en virtud del cual el régimen de acceso a la información se introduzca por etapas a lo largo de cierto período de tiempo.

2. El acceso a la información está determinado por la demanda

Las autoridades públicas sujetas al marco legislativo no controlan el volumen de solicitudes que reciben. Dadas sus obligaciones legales de responder a las solicitudes de acceso dentro de un marco legislado, no pueden demorar las respuestas, ni dar respuestas de menor calidad, por el hecho de que carezcan de recursos suficientes para procesarlas. En la labor de asignación de recursos puede ser difícil determinar con precisión un adecuado nivel de recursos sobre la base del número de solicitudes previsto que probablemente reciban en los primeros años de sus operaciones. Puede ser prudente ajustar los presupuestos en los años iniciales del programa como garantía de que los recursos asignados sean suficientes para atender la demanda. Si no lo son, se producirá un vacío entre el volumen de la demanda y la capacidad de cumplir las obligaciones de acceso a la información. Es probable que se produzca una acumulación de solicitudes que no hayan recibido respuesta.

3. *Los sueldos y compensaciones constituyen la mayor parte del costo de un programa de acceso a la información*

A la luz de diversos estudios, el principal componente de costos de un presupuesto de acceso a la información consiste en el gasto salarial. Para determinar el número de empleados que se necesitan para implementar y dar carácter operativo al programa es importante incluir no sólo al personal que será directamente responsable de atender las solicitudes de acceso, sino también al personal de otras esferas de la autoridad pública que se encargan de mantener registros. Los salarios del personal de acceso a la información y de los investigadores variarán también en cuanto a conocimientos especializados y experiencia, y en consecuencia a los niveles de remuneración. Idealmente, la parte salarial de los presupuestos permanentes debería ajustar al índice de costo de la vida en cada jurisdicción.

4. *Gestión de la información, mantenimiento de registros y uso de la tecnología*

Una gestión eficiente de la información es un requisito fundamental para tener un acceso eficiente a un programa de información. Las prácticas inadecuadas de manejo de la información darán lugar a un proceso oneroso y prolongado, en los casos en que las autoridades públicas deban buscar información desorganizada y examinar un gran volumen de páginas. Para obtener más información sobre la gestión de la información véase el *Capítulo 5: Adopción de políticas y sistemas eficaces de gestión de la información para la creación, mantenimiento y acceso a la información pública*. Antes de la adopción de una ley de acceso a la información debería realizarse una evaluación de los actuales sistemas de manejo de la información, para tener la certeza de que serán suficientes a los efectos de la ley de acceso a la información. La adopción de eficaces políticas y sistemas de manejo de la información es un componente clave para respaldar el programa de acceso a la información y requiere recursos suficientes, tanto humanos como financieros. Con el tiempo ello dará lugar a economías de costos.

5. *Medidas de promoción de la apertura*

En la parte II de la Ley Modelo se recomienda a las autoridades públicas difundir información sobre sus funciones como cuestión de rutina y con carácter proactivo, en forma tal que la información sea accesible y comprensible. La divulgación proactiva de la información reducirá el número de solicitudes que recibe a lo largo del tiempo una autoridad pública, con la consiguiente disminución de los costos vinculados con el

procesamiento de las solicitudes. Estas medidas constituyen un mecanismo dotado de eficiencia de costos para alcanzar los objetivos de políticas establecidos en la legislación. Existe una amplia disponibilidad de tecnologías para implementar esas medidas.

6. *Creación de capacidad*

La implementación de una ley de acceso a la información planteará desafíos desde el punto de vista de los usuarios y de los funcionarios públicos. Deberán asignarse a creación de capacidad y capacitación suficientes recursos en el presupuesto inicial y en los subsiguientes presupuestos permanentes. Se encontrará información adicional sobre creación de capacidad en el *Capítulo 6: Fomento de la capacidad de proveedores y usuarios de información*.

B. Evaluación de los niveles de recursos

Todas las funciones o actividades a nivel de todo el gobierno creadas mediante la adopción de la ley de acceso a la información, incluidas las funciones y responsabilidades de todas las instituciones: autoridades públicas, organismos centrales (incluido el organismo de supervisión y servicios de apoyo), la aplicación de normas y las funciones judiciales, deben ser consideradas a los efectos de la asignación de recursos. En este capítulo se centra la atención en la asignación de recursos exclusivamente para el cumplimiento de funciones básicas de acceso a la información.

Las proyecciones creíbles sobre costos se basan en información cualitativa y cuantitativa. Los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno que tengan responsabilidades – directas o indirectas – en cuanto a la administración del programa son la principal fuente de información. El análisis comparativo de programas y funciones similares existentes en otras jurisdicciones resulta también sumamente útil. Los parámetros de referencia para este análisis pueden ser nacionales o internacionales. También resultan útiles las evaluaciones de información numérica y estadística, tales como tendencias de la carga de trabajo, indicadores de desempeño y riesgos. La documentación proveniente de fuentes tales como auditorías, proyecciones financieras y suministro de financiamiento para programas similares también puede ser útil para establecer y sustanciar promedios y gamas.

Los presupuestos iniciales y permanentes variarán de acuerdo con las funciones de acceso a la información (lo que se ilustra en la Figura 1, *infra*) detalladas en la ley, la carga de trabajo y los costos operativos. El presupuesto inicial abarca todas las necesidades de recursos para la implementación del programa de acceso a la información en el primer año de operaciones. Un presupuesto permanente está formado por las necesidades presupuestarias necesarias para ejecutar el programa de acceso a la información a nivel diario en años subsiguientes. La exitosa ejecución del programa de acceso a la información requiere una fuente estable de recursos.

Figura 1
Representación de las funciones asociadas con el acceso a la información

Proceso de Acceso a la Información	Esquema de Publicación	Servicios de Apoyo	Capacitación	Apelación Interna
Tramitación de las solicitudes	Registros de Divulgaciones	Asesoría jurídica	Programa de capacitación para proveedores y usuarios de información	Proceso de Apelaciones
Búsqueda de registros	Registros de Activos de Información	Apoyo de tecnología y gestión de la información		Razones
Revisión y aprobación	Preparación de información para publicación	Contratación de personal		
Preparación (redacción)				
Publicación	Publicación de clases de información			

Hallazgo de una fuente de fondos

Las oficinas responsables del manejo de las solicitudes de información pueden encontrarse en cada una de las autoridades públicas, o formar parte del gobierno central. El diseño del presupuesto variará en función del régimen establecido. Las autoridades públicas pueden tener la obligación de absorber los costos del programa de acceso a la información en sus presupuestos individuales. Esto significa que los recursos existentes deben reasignarse al programa con recursos de otros programas, operaciones y servicios institucionales de esa autoridad pública. Este método de financiamiento puede llevar a una aplicación desigual de la legislación en distintas partes del gobierno. Una fuente central de financiamiento provendría de la Tesorería del Gobierno y puede ser un mecanismo más eficaz para respaldar un programa a nivel de todo el sector público, especialmente si los costos del programa ya se han venido incrementando en forma sostenida a lo largo de los años.

Para proyectos especiales, actividades de sensibilización y actividades de capacitación, pueden encontrarse fuentes adicionales de fondos en asociación con interesados externos, tales como organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y universidades.

Pronóstico de la carga de trabajo

(1) Carga de trabajo

La función principal vinculada con un programa de acceso a la información consiste en responder a las solicitudes de información. Tal como lo ilustra la Figura 1, esto implica el manejo de las

solicitudes, la recuperación de archivos, la preparación de estos últimos, su revisión y aprobación y la autorización de acceso a los registros, cuando corresponde.

Como el acceso a la información está determinado por la demanda, el punto de partida para estimar el nivel apropiado de los recursos consiste en pronosticar el número de solicitudes que probablemente recibirán las autoridades públicas en los primeros años de operaciones.

La distribución de la carga de trabajo entre todas las autoridades públicas sujetas a la ley puede no ser pareja en todas ellas. Ciertas autoridades públicas recibirán un mayor número de solicitudes que otras, lo que dependerá del tipo de líneas de negocios en las que participen, de las cuestiones que manejen, de los intereses de los solicitantes, etc. Una estimación más precisa de los costos vinculados con el programa de acceso a la información puede realizarse en forma individual.

Las siguientes son algunas preguntas para contribuir a determinar la carga de trabajo:

- ¿Cuántas autoridades públicas se registrarán por la ley de acceso a la información?
- ¿Qué registros están sujetos a la ley de acceso a la información?
- ¿Cuál es el nivel de participación del público, la sociedad civil y los medios de comunicación?
- ¿Cuál es el grado de alfabetismo de la población?
- ¿La autoridad pública toma parte en una línea de negocios que interese a un gran segmento de la población?
- ¿Existirán medidas que promuevan la apertura fuera del proceso formal de solicitud; por ejemplo planes de publicación, registros de divulgación, registros de acceso a la información?

(2) Carga de trabajo por empleado

Una vez estimado el volumen de solicitudes de información, el tiempo necesario para tratar una de ellas puede proporcionar una medida para determinar cuántos empleados a tiempo completo se requieren para procesar una solicitud, lo cual puede variar significativamente en función del tipo de solicitud recibida. La complejidad de las solicitudes influye sobre el tiempo de culminación de la tarea. Las solicitudes complejas pueden requerir consultas con varias otras autoridades públicas, y por lo tanto la atención de analistas más experimentados y servicios de asesoramiento jurídico. Gran parte del proceso de acceso a la información se dedicará al examen de registros, para tener la certeza de que se aplican todas las excepciones en forma adecuada.

Un reciente estudio del programa de acceso a la información de México muestra que, en promedio, se dedican 27,2 horas a responder a una solicitud de información y 25,1 horas a manejar una apelación²⁵. En el mismo estudio el autor proporciona las siguientes fórmulas para calcular el número de funcionarios públicos a tiempo completo que se requieren en las autoridades públicas a los que se ha encomendado la función: *número de solicitudes multiplicado*

²⁵ Budgeting Implications for ATI legislation *The Mexican Case*, Alfonso Hernández-Valdez, Instituto del Banco Mundial, Serie de documentos de trabajo sobre Acceso a la Información, página 18.

*por el tiempo promedio para completar una solicitud, dividido por las horas promedio anuales de un funcionario a tiempo completo equivale al número de funcionarios a tiempo completo necesarios.*²⁶ Esa misma fórmula puede adaptarse para determinar el número de investigadores que se requieren en la Comisión de Información.

Esta fórmula, aunque de sencilla utilización, sólo tiene en cuenta la labor realizada para procesar las solicitudes de información. También debe tenerse en cuenta, como lo ilustra la Figura 1, el tiempo dedicado a capacitación (analista de acceso a la información y funcionarios públicos en general), creación de capacidad, elaboración de políticas y directrices, sensibilización pública e información.

Tampoco se puede pasar por alto el tiempo dedicado por otros ámbitos de la autoridad pública a la búsqueda, recuperación y examen de registros en respuesta a solicitudes de acceso, ni el tiempo que requieren el proceso de apelación interna y los servicios de apoyo. Todas esas funciones son esenciales para la eficacia del programa de acceso a la información y de un cumplimiento sostenido de los requisitos legales. Un enfoque unilateral del procesamiento de las solicitudes de acceso a la información puede dar lugar a una aplicación incongruente de la ley, decisiones desacertadas y falta de conocimiento, por parte del personal de otros ámbitos de la autoridad pública, con respecto a sus obligaciones en materia de acceso a la información. La falta de recursos adecuados expone por lo tanto a las autoridades públicas a reclamaciones ante la Comisión de Información. La carga de trabajo por empleado aumentará como consecuencia del tiempo dedicado a resolver reclamaciones.

(3) Costos vinculados con la fuerza de trabajo

La mayor proporción de las necesidades de recursos vinculados con un programa de acceso a la información corresponde a remuneraciones y beneficios para el personal. Al administrar el programa las autoridades públicas tendrán que contratar personal con diversos niveles de experiencia y conocimientos especializados. Los tipos de empleados que habitualmente trabajan en oficinas de acceso a la información son: personal de oficina, analistas subalternos, analistas experimentados y personal gerencial. En la Comisión de Información los tipos de empleados son similares: personal administrativo, investigadores, investigadores principales y personal gerencial. La comisión suele contar también con el respaldo de asesores jurídicos.

Puede no necesitarse nuevo personal adicional en todas las situaciones en que la carga de trabajo no justifique la presencia de un empleado de tiempo completo. Puede ser posible asignar algunas funciones y cometidos a empleados que ya estén en funciones y al mismo tiempo tener en cuenta los factores de capacitación y carga de casos.

(4) Otros costos vinculados con la administración del programa

Deben tenerse en cuenta los gastos adicionales al preparar un presupuesto, los rubros relacionados con herramientas, equipos, capacitación, alojamiento, servicios públicos, suministros, etc. Centralizar las adquisiciones puede generar economías de costos. Esos gastos adicionales representan habitualmente entre el 25% y el 40% del presupuesto global. Tienden a ser mayores en los primeros años que siguen a la implementación de la ley, ya que algunos rubros son gastos por única vez.

²⁶ *Ídem.*

Un inventario de los equipos existentes y utilizables, tales como computadoras, escáneres y fotocopadoras en los diversos departamentos y autoridades puede ayudar a utilizarlos en la máxima medida posible y reducir los costos vinculados con la implementación de un programa de acceso a la información. El costo de los equipos puede compartirse también con otros programas.

En la lista de comprobación que aparece al final de este capítulo aparece una lista de comprobación de rubros de gastos.

C. Evaluación y negociación del presupuesto de acceso a la información de una Comisión de Información

Como se explicó en mayor detalle en el *Capítulo 3: Monitoreo, Cumplimiento y Eficacia de la Ley*, es importante establecer sólidos mecanismos de supervisión y aplicación para mantener y proteger el derecho a la información. La Ley Modelo encomienda a la comisión de Información todos los cometidos de supervisión y aplicación, incluidas amplias potestades de investigación. Como la función de la Comisión de Información consiste en fiscalizar el cumplimiento de la ley por parte del gobierno, el cumplimiento de esos cometidos requiere un grado apropiado de independencia y autonomía financiera. Existen riesgos de influencia o interferencia política si la Comisión obtiene su presupuesto del gobierno.

La orientación ofrecida en la sección B también se aplica, con algunos ajustes, a la Comisión de Información. Para prever el número de reclamaciones, se obtendrá muy útil información utilizando parámetros relativos a otros programas similares. No obstante, existe una correlación directa entre el número de reclamaciones y la manera en que se administre, en sus etapas iniciales, el programa de acceso a la información. Un proceso de acceso a la información que funcione adecuadamente con funcionarios públicos capacitados tenderá a limitar el número de apelaciones externas.

La selección del modelo de supervisión y aplicación también supondrá costos. Como se señaló en el Capítulo 3, la Ley Modelo presenta un modelo de Comisión de Información con 3 o más miembros para limitar en la mayor medida posible presiones e interferencias políticas. Los costos vinculados con un modelo de ese tipo pueden ser excesivos para las posibilidades de una jurisdicción. No obstante, como se señala en el Capítulo 3, otros modelos, como el de revisión judicial, pueden entrañar costos más elevados.

La selección de un modelo de financiamiento resulta por lo tanto crucial para que la Comisión cuente con recursos adecuados y sus necesidades financieras se satisfagan en forma permanente y no se reduzcan en forma arbitraria. A continuación se describen diversos modelos de financiamiento para una Comisión de Información, y sus ventajas y desventajas.

1. Financiamiento procedente del Poder Ejecutivo

Un modelo de financiamiento para una Comisión de Información consiste en utilizar recursos de un ministerio u otro organismo del Poder Ejecutivo, o del ministerio central responsable de la fiscalización de la gestión financiera en los departamentos y autoridades públicas. En esencia, este modelo requiere que la Comisión de Información obtenga la aprobación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo.

Este modelo plantea problemas significativos en cuanto a la independencia y la autonomía financiera de la Comisión de Información. Depende, para el financiamiento, del gobierno mismo

que la Comisión tiene el cometido de investigar. Como resultado de ese conflicto de intereses, el Poder Ejecutivo puede reducir significativamente la capacidad del organismo encargado de hacer cumplir la ley para investigar reclamaciones, así como la credibilidad del mismo

2. Financiamiento procedente del Poder Legislativo

Otro modelo consiste en que la Comisión de Información dependa directamente del Parlamento, al que en este modelo la Comisión presenta regularmente sus solicitudes de financiamiento (continuo y adicional). En este modelo se hace hincapié en la independencia y autonomía financiera de la Comisión frente al Poder Ejecutivo.

3. Financiamiento procedente del Poder Ejecutivo conforme a recomendaciones emanadas del Poder Legislativo/Congreso

Una alternativa a los modelos anteriores podría consistir en el establecimiento de un mecanismo por medio del cual la Comisión podría obtener financiamiento del Poder Ejecutivo en virtud de un estudio/una recomendación del Poder Legislativo. Este modelo tiene la ventaja de que reduce la percepción de obstrucción presupuestaria y las posibilidades de que ella se produzca.

México, Jamaica y Canadá aplican este modelo. En México, el presupuesto de la Comisión de Información se establece anualmente. Los fondos provienen del Poder Ejecutivo tras la aprobación por el Congreso. El punto de partida del presupuesto consiste en las apropiaciones del presupuesto anterior. En Jamaica, el Poder Ejecutivo establece el monto requerido, que está sujeto a examen por el Poder Legislativo. El presupuesto se negocia anualmente, sobre la base del presupuesto anterior. En Canadá, el presupuesto básico de la Comisión no se negocia anualmente. Un comité parlamentario especial cumple una función de supervisión para agentes parlamentarios/congresionales independientes que necesitan recursos adicionales. El comité parlamentario especial efectúa recomendaciones al Poder Ejecutivo para la aprobación del financiamiento.

4. Financiamiento dispuesto por la ley

Otro modelo consiste en el financiamiento a cargo de una autoridad de creación legal. Todo proyecto de modificación del presupuesto se presentaría al Poder Legislativo. Aunque este modelo ofrece autonomía e independencia, la dificultad que presenta es la potencial falta de flexibilidad para ajustar el presupuesto cuando se incrementa la carga de trabajo.

Lista de comprobación de rubros para el presupuesto

Presupuesto inicial – Autoridad pública mandatada	<input checked="" type="checkbox"/>
Compensación y beneficios (sobre la base de una estimación de la carga de trabajo) <ul style="list-style-type: none"> - Sueldos para personal de la unidad de acceso a la información (funciones de procesamiento del acceso a la información y otras funciones) - Sueldos para el personal de otras esferas de la autoridad pública (relacionadas con búsqueda y examen de documentos) - Salarios para el personal que presta servicios de respaldo institucional (administración, finanzas, recursos humanos, administración de sitios Web) - Sueldos para el personal de apoyo al proceso de apelación interna - Sueldos para el personal que presta servicios de asesoramiento y asistencia - Beneficios 	
Costos operativos <ul style="list-style-type: none"> - Costos vinculados con la función de sensibilización y educación (servicios de impresión, publicación y comunicación) - Capacitación - Diseño y hosting de sitios Web: <ul style="list-style-type: none"> o Registro de dominios o Servicios de hosting o Proveedor de servicios de Internet 	
Alojamiento <ul style="list-style-type: none"> - Alquiler - Mobiliario 	
Equipo <ul style="list-style-type: none"> - Tecnología de la información (equipos y software): <ul style="list-style-type: none"> o Computadoras o Servidor o Sistema de manejo de casos o Capacidad de almacenaje digital o Redacción de software - Gestión de la información (equipos y software) - Escáneres - Fotocopiadora - Máquina de fax 	
Servicios públicos, materiales y suministros <ul style="list-style-type: none"> - Servicios generales (electricidad, teléfono, agua, etc.) 	

Presupuesto permanente – Autoridad pública mandatada	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>Compensación y beneficios (sobre la base de la carga de trabajo verificada)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sueldos para personal de la unidad de acceso a la información (funciones de procesamiento del acceso a la información y otras funciones) - Sueldos para el personal de otras esferas de la autoridad pública (relacionadas con búsqueda y examen de documentos) - Salarios para el personal que presta servicios de respaldo institucional (administración, finanzas, recursos humanos, administración de sitios Web) - Sueldos para el personal que presta servicios de asesoramiento y asistencia - Sueldos para el personal de apoyo al proceso de apelación interna - Beneficios 	
<p>Costos operativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costos vinculados con la función de sensibilización y educación (servicios de impresión, publicación y comunicación) - Capacitación - Hosting de sitios Web: <ul style="list-style-type: none"> o Registro de dominios o Servicios de hosting o Proveedor de servicios de Internet 	
<p>Alojamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pagos de alquileres 	
<p>Servicios públicos, materiales y suministros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios generales (electricidad, teléfono, agua, etc.) 	
<p>Reparación y mantenimiento de equipos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tecnología de la información (equipos y software): <ul style="list-style-type: none"> o Computadoras o Servidor o Sistema de manejo de casos o Capacidad de almacenaje digital o Redacción de software - Gestión de la información (equipos y software) - Escáneres - Fotocopiadora - Fax 	

Presupuesto inicial – Comisión de Información	<input checked="" type="checkbox"/>
Compensación y beneficios (sobre la base de una estimación de la carga de trabajo) <ul style="list-style-type: none"> - Sueldos de investigadores y personal gerencial - Sueldo(s) para el (los) comisionado(s) - Salarios para el personal que presta servicios de respaldo institucional (administración, finanzas, recursos humanos, administración de sitios Web) - Sueldos para el personal que presta servicios de asesoramiento y asistencia - Beneficios 	
Costos operativos <ul style="list-style-type: none"> - Costos vinculados con la función de sensibilización y educación (servicios de impresión, publicación y comunicación) - Capacitación - Diseño y hosting de sitios Web: <ul style="list-style-type: none"> o Registro de dominios o Servicios de hosting o Proveedor de servicios de Internet - Viajes y transporte 	
Alojamiento <ul style="list-style-type: none"> - Pagos de alquileres - Mobiliario 	
Equipo <ul style="list-style-type: none"> - Tecnología de la información (equipos y software): <ul style="list-style-type: none"> o Computadoras o Servidor o Sistema de manejo de casos o Capacidad de almacenaje digital o Redacción de software - Gestión de la información (equipos y software) - Escáneres - Fotocopiadora - Máquina de fax 	
Servicios públicos, materiales y suministros <ul style="list-style-type: none"> - Servicios generales (electricidad, teléfono, agua, etc.) 	

Presupuesto permanente – Comisión de Información	<input checked="" type="checkbox"/>
Compensación y beneficios (sobre la base de la carga de trabajo verificada) <ul style="list-style-type: none"> - Sueldos de investigadores y personal gerencial - Sueldo(s) para el (los) comisionado(s) - Salarios para el personal que presta servicios de respaldo institucional (administración, finanzas, recursos humanos, administración de sitios Web) - Sueldos para el personal que presta servicios de asesoramiento y asistencia - Beneficios 	
Costos operativos <ul style="list-style-type: none"> - Costos vinculados con la función de sensibilización y educación (servicios de impresión, publicación y comunicación) - Capacitación - Diseño y hosting de sitios Web: <ul style="list-style-type: none"> o Registro de dominios o Servicios de hosting o Proveedor de servicios de Internet - Viajes y transporte 	
Alojamiento <ul style="list-style-type: none"> - Pagos de alquileres 	
Servicios públicos, materiales y suministros <ul style="list-style-type: none"> - Servicios generales (electricidad, teléfono, agua, etc.) 	
Reparación y mantenimiento de equipos: <ul style="list-style-type: none"> - Tecnología de la información (equipos y software): <ul style="list-style-type: none"> o Computadoras o Servidor o Sistema de manejo de casos o Capacidad de almacenaje digital o Redacción de software - Gestión de la información (equipos y software) - Escáneres - Fotocopiadora - Fax 	

PUNTOS PRINCIPALES

ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA CREAR Y MANTENER UN SISTEMA Y UNA ESTRUCTURA EFICACES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Es importante establecer un presupuesto inicial y presupuestos permanentes realistas, e identificar la fuente de fondos en la fase de planificación del marco legislativo, antes de su promulgación.
- Deben asignarse recursos adecuados y permanentes para garantizar un nivel sostenible de servicios y proteger el derecho a la información.
- La eficacia del programa de acceso a la información se basa en gran medida en los recursos asignados para aplicar la ley y establecer la infraestructura apropiada (personal, gestión de la información y creación de capacidad).
- Para prever los niveles de recursos sobre la base de las proyecciones sobre número de solicitudes puede ser necesario introducir ajustes en los primeros años de operación.
- Pueden hallarse eficiencias en los programas existentes cuando pueden compartirse o reasignarse funcionarios y equipos al programa de acceso a la información.
- Las medidas encaminadas a promover la apertura mitigarán los costos vinculados con el tratamiento de las solicitudes a lo largo del tiempo.
- El cumplimiento de sus cometidos por parte de la Comisión de Información requiere un grado apropiado de independencia y autonomía financiera. La selección del modelo de financiamiento es crucial para garantizar que las necesidades financieras de la Comisión se atiendan en forma permanente y no se reduzcan arbitrariamente.

CAPÍTULO 5: ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y SISTEMAS EFICACES DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA CREACIÓN, MANTENIMIENTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso adecuado a la información empieza por el establecimiento de una política eficaz de gestión de la información. Uno de los principales fundamentos de esta política es proteger la información designada y hacerla accesible al público. Mientras que los componentes subyacentes de toda política de gestión de la información pueden ser similares de un organismo público al otro, el aspecto final de una política particular dependerá de la función, necesidades de negocio y requisitos legales del organismo público. La política deberá adecuarse a las necesidades y objetivos del organismo público y deberá formularse manteniendo el equilibrio entre los intereses opuestos de proporcionar un acceso rápido y fácil a la información y de controlar la cantidad cada vez mayor de información que se crea dentro del organismo público. Hay varias soluciones de tecnología disponibles que pueden ayudar a manejar y automatizar estas cuestiones. Sin embargo, ninguna herramienta podrá realizar todas las funciones necesarias para desarrollar e implementar un sistema de gestión de información. Para cumplir satisfactoriamente con esta tarea, los organismos públicos necesitarán utilizar recursos humanos internos para definir las metas, formular la política y lograr el consenso. Una vez ello se haya logrado, podrán utilizarse las soluciones de tecnología apropiadas según el tamaño y los recursos del organismo público para implementar y mantener las políticas de gestión de la información.

A. Gestión de la información

En la actualidad, la información se crea a un ritmo sin precedentes. Cada vez más, las comunicaciones se realizan por correo electrónico, y los documentos muchas veces se crean electrónicamente y nunca se imprimen. Gran parte de la información que se crea puede guardarse en lugares fuera de la red del organismo público (por ejemplo, un dispositivo para guardar un archivo personal o una cuenta personal de correo electrónico), incrementando el riesgo de pérdida y la complejidad del proceso para procurar recuperar estos datos.

La adopción de un nuevo enfoque para la gestión de la información puede llevar tiempo, ser costosa y requerir la modificación de los procesos y sistemas existentes. Sin embargo, no puede subestimarse la importancia y los beneficios de establecer una base de gestión de la información. La instauración de prácticas organizadas y sistemáticas de gestión de la información garantiza que la información histórica será preservada y fácilmente disponible en el futuro. Además, la implementación de un sistema por medio del cual se gestiona y preserva la información fomentará la facilidad de acceso y recuperación, de manera que la información pueda ser, en última instancia, divulgada para el bien público. A pesar de que la inversión inicial para crear o mejorar un proceso de gestión de la información puede parecer onerosa, los beneficios a largo plazo sobrepasan por un gran margen los desafíos iniciales.

Uno de los elementos fundacionales de toda política de gestión de la información es la identificación, administración y conservación de documentos de archivo. En términos generales, un documento de archivo es una pieza de información que tiene cierto valor funcional, fiscal, legal o histórico.²⁷ Ciertas categorías de información pueden considerarse “documentos de

²⁷ Modelo de Referencia para el Descubrimiento Electrónico,
http://edrm.net/wiki/index.php/Records_Management_-_Record_Definition

archivo” de un organismo de conformidad con la ley, un reglamento o política pública. En contraposición, puede ser beneficioso conservar durante un período de tiempo la información que no se considera un documento de archivo, pero es muy probable que dicha información no esté sujeta a los requisitos de conservación específicos que normalmente se aplican a los documentos de archivo según su valor intrínseco.

Para apoyar una ley de acceso a la información es imprescindible contar con un sistema eficaz para la creación, gestión y archivo de información (incluyendo los documentos de archivo). La ausencia de este sistema, dificultará y prolongará la identificación de información, así como su entrega dentro de los plazos establecidos por la ley. Además, la ausencia de un sistema eficaz puede crear sospechas en cuanto a la transparencia y legitimidad de los funcionarios públicos y sus actos. “Toda ley de acceso a la información es tan buena como la calidad de los archivos a los que proporciona acceso. Tales derechos son de poca utilidad si no se crean documentos confiables en primer lugar, si estos no pueden encontrarse cuando se necesitan, o si los arreglos para su eventual archivo o destrucción son inadecuados.”²⁸

Evaluación del proceso actual

Para implementar una política eficaz de gestión de la información que permita un mejor acceso a la información pública, los organismos públicos deben empezar examinando sus prácticas actuales de gestión de información y mantenimiento de archivos. La información existe en muchas formas diferentes – documentos impresos, documentos electrónicos, correos electrónicos, notas, presentaciones, archivos de audio, archivos de video, etc. Un “archivo” es un subconjunto de información que tiene un valor diferenciado para el organismo. Este valor puede ser proscrito por ley o reglamento (por ejemplo, los correos electrónicos de un funcionario público), o puede deberse a la naturaleza económica de la comunicación. En la mayoría de los casos, los medios en los que aparece la información es una cuestión irrelevante, ya que es el contenido de la información en sí lo que determina si algo constituye un “archivo” del organismo. Las políticas de retención identificarán los tipos de información que debe retenerse, el tiempo apropiado de retención, y si la información puede expirar o ser destruida y, de ser ese el caso, cuándo. La identificación y mantenimiento de archivos para el interés público es primordial para facilitar el propósito y objetivo de toda ley de acceso a la información.

Debe quedar claro que cada organismo público es diferente y cada uno tendrá sus propias necesidades y limitaciones específicas. Las circunstancias, presupuestos y riesgos específicos determinarán la manera en que un organismo público evalúe su estrategia de gestión de información y el cronograma por medio del cual elige implementar programas y procesos para atender sus necesidades. Lo que puede ser razonable para un organismo público puede no serlo para otro, y los factores particulares de cada uno de ellos deben tomarse en cuenta cuando se evalúe un proceso o tecnología. Las sugerencias que se formulan en este capítulo no deberán considerarse exhaustivas. Más bien, la información contenida en el mismo tiene por objeto ayudar a los organismos públicos a examinar algunas de las cuestiones que deben considerar cuando evalúen un proceso de gestión de la información concebido para promover el acceso a la información.

Desarrollo de un plan

Con el fin de establecer con eficacia un proceso de gestión de la información, todo organismo público deberá primero priorizar sus necesidades y establecer metas, y después determinar cuáles son los principales desafíos para alcanzar dichas metas. Muchas veces, los desafíos serán de

²⁸ Proyecto de Código de Práctica sobre la Gestión Documental del Reino Unido.

carácter presupuestario, pero también pueden incluir cuestiones tales como la creación de consenso dentro del organismo público o la superación de obstáculos de carácter político. Una vez se han identificado las metas y desafíos, el organismo público puede empezar a desarrollar un plan para abordarlos. Una de las ventajas de desarrollar dicho plan es que crea un nivel de responsabilidad. Si las metas y desafíos, y el proceso por medio del cual van a abordarse, son registrados, el organismo público cuenta con una línea de base a partir de la cual puede medir su progreso.

Una cuestión fundamental a considerar a medida que se desarrolla el plan es los tipos de información que se solicitan con más frecuencia y cómo se identifica y produce actualmente dicha información. El empezar con una evaluación del funcionamiento actual del sistema puede ayudar a informar el proceso y a concentrar esfuerzos en aquellas partes del proceso que precisan de más apoyo. Durante esta evaluación, deberá prestarse atención a las distintas formas en que puede organizarse y almacenarse la información, de manera que el proceso de solicitud de información sea más fácil para el público y la identificación y producción de información sea más eficaz. También cabe considerar la información histórica que puede ser de difícil acceso o recuperación, ya que solamente existe en medios “obsoletos”, como los discos flexibles. Si es necesario retener o acceder a dicha información, deberán tomarse medidas para evaluar métodos que permitan transferir estos datos en otros formatos más fácilmente accesibles. A medida que se evalúan las soluciones tecnológicas, estas consideraciones deberán ser constantemente examinadas con el fin de definir los requisitos del sistema. Es imperativo que los organismos públicos consideren las distintas cuestiones que pueden ir surgiendo durante el proceso de recuperación de información, de manera que puedan abordar estos desafíos. De no hacerse, disminuirá la eficacia general y, en última instancia, ello puede resultar en la realización de múltiples búsquedas para una misma solicitud.

Una vez se haya realizado la evaluación de la información que normalmente se solicita, el organismo público puede querer considerar cómo y en qué medida dicha información puede ser divulgada de forma proactiva. Mientras que la divulgación proactiva puede parecer para algunos una carga adicional para un proceso ya complicado y que lleva mucho tiempo, en última instancia reducirá los costos y la cantidad de información solicitada. Además, cuando la información es divulgada de forma proactiva, los ciudadanos tienen más confianza en su gobierno y en los sistemas utilizados para mantener y organizar la información.

Dado que a diario se crean distintas fuentes de información, bien por medio de bases de datos, archivos compartidos o correos electrónicos, todo organismo público deberá considerar cómo puede recuperarse dicha información en caso de que sea solicitada. A menudo, los empleados crearán bases de datos u otras fuentes de contenido de acuerdo con sus necesidades de negocio inmediatas, pasando por alto el hecho de que, en última instancia, puede ser necesario acceder a dicha información. Los organismos públicos pueden enfrentar este desafío examinando el contenido de la información y la forma en que ésta normalmente es creada. Seguidamente, el organismo público puede determinar la forma más eficaz de acceder a dicha información y orientar a sus empleados sobre la mejor manera de crear fuentes de contenido teniendo presente el acceso a las mismas.

Cuando se desarrolla un plan de gestión de la información, otro tema importante a tener en cuenta es cómo puede estandarizarse el enfoque que se utiliza para la gestión de información en todos los organismos o departamentos. Ello es especialmente importante cuando se trata de implementar tecnología, ya que ésta permite que distintos organismos o departamentos puedan compartir información a través de sus sistemas, incrementando la eficacia y reduciendo las solicitudes y producción de información redundantes. Cuánto más de acuerdo estén los distintos grupos en

utilizar un solo proceso y sistema estandarizado, mayores serán los beneficios que van a obtener. Además, la Comisión de Información y toda persona directamente involucrada en la gestión de la información de un organismo público deberá coordinar con los Archivos Nacionales y otras bibliotecas similares a fin de garantizar la conformidad de las prácticas de manejo y conservación de la información histórica.

Si bien la consideración de todas estas cuestiones al principio puede parecer una inversión importante en cuanto a tiempo y costo, es mucho más beneficioso hacer esta inversión al principio del proceso que tener que modificarlo más adelante debido a que las cuestiones y desafíos no fueron abordados con anterioridad. Para un análisis más a fondo de las cuestiones a considerar cuando se crea la infraestructura para apoyar una ley de acceso a la información y la correspondiente asignación de recursos, véase el *Capítulo 4: Asignación de los recursos necesarios para la creación y mantenimiento de un sistema de acceso a la información y su infraestructura*.

Consideración de un mapa de datos

Antes de que un organismo público pueda determinar una política adecuada de retención de información, debe comprender la información que diariamente producen sus empleados y los sistemas que utilizan para hacerlo. Estos conocimientos de alto nivel sobre cómo se produce la información y para qué se utiliza ayudarán a tomar decisiones informadas sobre cómo organizar y mantener esta información. El producto de este esfuerzo se refiere a menudo como “mapa de datos” ya que incluye toda la información en poder de un organismo público.

El mapa de datos normalmente incluye los tipos de información en poder del organismo público, dónde se encuentra dicha información y quién se encarga de su mantenimiento. El mapa de datos puede ser tan detallado o tan simple como el organismo público lo desee, puede ser en formato impreso o electrónico, y deberá ser actualizado de forma regular a efectos de reflejar cualquier cambio. Si bien hay tecnología disponible para ayudar a crear un mapa de datos, éste también puede crearse de forma manual, mediante la elaboración de un simple índice o catálogo de tipos de información.

Cuando se prepara un mapa de datos, normalmente es mejor designar a una persona que pueda dirigir esta iniciativa y encargarse de la coordinación entre todas las personas que puedan participaren la identificación de los sistemas y la información dentro del organismo público. Emprender el proceso para comprender lo que contiene un sistema no es fácil y puede llevar bastante tiempo de trabajo. Sin embargo, de hacerse correctamente, el proceso permitirá una mejor toma de decisiones y facilitará el eventual proceso de recuperación de información.

Determinación de las políticas de retención adecuadas

Una vez se haya identificado la información archivada, deberán establecerse reglas de retención claras y precisas que especifiquen los documentos que deben preservarse y por cuánto tiempo dichos documentos deberán ser retenidos. Este análisis deberá incluir no sólo la información electrónica, pero cualquier documento impreso que también pueda existir. La determinación y aplicación de las reglas de retención dependerá de las leyes y reglamentos del país y la jurisdicción local, y las necesidades de negocio del organismo público. Existen varias normas de terceras partes que se centran en el proceso de gestión de la información. Estas normas y directrices se establecieron para ayudar a los organismos públicos a abordar y organizar su

estrategia de gestión de la información.²⁹ Para algunos, puede ser beneficioso contar con un experto que ayude a desarrollar este plan.

Cuando se trata de gestionar información, el enfoque más simple es casi siempre el mejor para promover el cumplimiento. Cuantas menos categorías de retención se establezcan, menos decisiones se deberán tomar con respecto de información particular o un documento particular. Además, la agrupación de categorías de información ayuda a facilitar su recuperación cuando se presenta una solicitud de acceso.

Destrucción de información

Una parte igualmente importante del ciclo de vida de la gestión de información es la destrucción de información que no es necesario mantener para fines legales, reglamentarios o de negocio. Sin un enfoque metodológico para la información que expira, los sistemas se saturan con información que ya no tiene ningún valor para el organismo público. Esta sobrecarga dificulta la búsqueda de información particular o pertinente y puede demorar los esfuerzos por responder a una solicitud dentro de los plazos de tiempo establecidos. A medida que la creación de información electrónica sigue aumentando, la falta de expiración rutinaria puede ser abrumadora para un proceso de gestión de información y obstaculizar el acceso público a la información.

Una vez determinadas, estas políticas de retención deberán ser institucionalizadas y publicadas, y deberá elaborarse un programa para su examen y actualización regular. En caso de modificarse la política, o si en la práctica se observan desviaciones de la misma, ello deberá ser registrado con notas explicativas que especifiquen los motivos de tal acción. En aquellos casos en que la destrucción de información se programa de conformidad con las políticas de retención, deberá realizarse de forma rutinaria y, en la mayor medida posible, automatizada. La automatización de este proceso ayuda a promover la transparencia y fomenta la confianza, así como la predicibilidad y fiabilidad del proceso de gestión de la información.

Capacitación

Los funcionarios y empleados deberán recibir capacitación sobre el proceso de retención para comprender su propósito y funcionalidad. Cuando los usuarios conocen las razones por las cuales se está implementando un proceso y la meta final, muchas veces cambian sus formas de crear información a fin de que concuerden con el propósito de la política. Existen varios métodos y enfoques de capacitación que pueden utilizarse, dependiendo de la audiencia. Para algunos empleados que pueden ser responsables de la gestión de archivos, la capacitación deberá ser detallada. Para otros, la capacitación puede realizarse a un nivel superior. En todo caso, los funcionarios y empleados deberán comprender el propósito de la ley de acceso a la información de manera que puedan ayudar a promover sus principios a través de la gestión de la información. Como se indica con anterioridad, el establecimiento e implementación de una política en todo el organismo ayudará a garantizar su coherencia con la ley aplicable y el cumplimiento de la misma.

Suspensión de la destrucción rutinaria

En algunos países, puede ser necesario suspender las prácticas comunes de expiración o destrucción de información debido a una demanda judicial pendiente o petición legal de información. En los casos en que ello sea necesario, deberán tomarse medidas para documentar

²⁹ Por ejemplo, la Organización Internacional de Normalización creó la norma ISO 15480, cuyo objetivo es ayudar a los organismos a establecer un marco que permita un proceso de gestión de la información. Véase <http://www.iso.org/iso/pressrelease?refid=Ref814>; Véase también, Consejo Internacional de Archivos, en <http://www.ica.org>.

la solicitud y la información sujeta a “retención jurídica” o de otra manera suprimida del proceso normal de expiración. En estos casos, la distinción entre “información” y “archivos” es frecuentemente irrelevante, ya que una petición legal requerirá la producción de toda la información disponible, y no sólo los archivos de la organización.

Facilitación de la implementación de las políticas de retención

Cuando se trata de la primera vez que un organismo público emprende la implementación de una política de retención, se deberá considerar la creación de un cronograma que especifique cuando concluirá el proceso de implementación. En muchos casos, este proceso deberá llevarse a cabo en varias etapas.

Existen varias soluciones tecnológicas que pueden ayudar a automatizar la clasificación de información y la retención de la misma. Herramientas tales como el correo electrónico y el almacenamiento de archivos pueden colocar la información en un repositorio central donde pueden aplicarse políticas de retención más granulares. Por ejemplo, los períodos de retención para el correo electrónico pueden aplicarse de forma automática según la persona que envíe o reciba el correo electrónico, o el departamento al que pertenece. El uso de archivos permite gestionar automáticamente la información durante su ciclo de vida, de manera que la información expira cuando ya no es útil o necesaria. Además, una herramienta de archivo puede suspender las prácticas de destrucción en el caso de que la información deba preservarse en virtud de una demanda judicial o solicitud de información. Como se menciona con anterioridad, existen varias herramientas que pueden mejorar la eficacia de este proceso.

A pesar de que el proceso de evaluar la estrategia de gestión de información de un organismo público al principio puede llevar mucho tiempo, los beneficios que derivan de ello sobrepasarán en gran medida la inversión inicial. La habilitación de este proceso no sólo ayuda a controlar la cantidad de información en los sistemas existentes, sino que también facilitará la identificación de información y el acceso a la misma, haciéndolo más eficaz. El no implementar este proceso puede socavar la habilidad del organismo público para atender solicitudes de información, puede reducir la confianza de los ciudadanos en el sistema y puede, en última instancia, obstaculizar el acceso público a la información.

B. Fuentes de datos

Cuando se realizan solicitudes de información, normalmente se hacen sin tener en cuenta el medio en el que ésta se encuentra. Por ejemplo, un ciudadano puede solicitar copias de las notas de una reunión que fueron mecanografiadas y que solamente existen en formato impreso, o las notas de esa reunión pueden haber sido registradas y almacenadas electrónicamente en un servidor de archivos. Para el petionario eso no representa ninguna diferencia, ya que simplemente quiere y necesita el acceso a la información.

Información en formato impreso

A pesar del rápido aumento en la creación de información electrónica, la existencia e importancia de la información en formato impreso no puede ser minimizada. En los organismos públicos en particular, la información histórica en formato impreso puede mantenerse indefinidamente para fines históricos. En el proceso de solicitud y producción de la información, los documentos en formato impreso presentan sus propios desafíos singulares que provienen de la imposibilidad de ser buscados electrónicamente. Un primer paso importante para abordar los documentos en formato impreso dentro de un organismo público es conocer los documentos que existen y seguidamente crear un índice o sistema de archivo para su clasificación. Este índice deberá ser tan detallado como sea necesario a fin de reducir la cantidad de tiempo necesario para localizar la

información pertinente para responder a una solicitud de información. El índice puede crearse electrónicamente, lo cual permite realizar una búsqueda utilizando palabras clave. Ello puede ayudar considerablemente con la organización y localización de la información pertinente en formato impreso.

A medida que los organismos públicos migran hacia plataformas más digitales, cada vez se crearán menos documentos en formato impreso y éstos pueden ser más difíciles de identificar y producir. Además, los documentos en formato impreso carecen de la ventaja inherente de contar con una copia de respaldo archivada en otro lugar en caso de un desastre natural o irregularidad. Sin embargo, a pesar de que la creación de nuevos documentos en formato impreso puede disminuir, la demanda de información actualmente en formato impreso seguirá existiendo.

Cuando se considere el desarrollo de un proceso de gestión de la información y la implementación de tecnologías de gestión de la información, los organismos públicos deberán considerar las ventajas que representa la conversión de los documentos en formato impreso a formato electrónico para fines de búsqueda y examen. Hay múltiples formas de enfocar este proceso y distintos grados de especificidad. Por ejemplo, los documentos pueden ser escaneados y dárseles un título que represente el contenido del documento. Este enfoque se aplica normalmente a los documentos que contienen imágenes y pocas palabras (por ejemplo, mapas, fotografías, etc.). Estos documentos pueden ser entonces buscados según su título. Muchos documentos también pueden ser escaneados en formato electrónico con la ayuda del Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR). El OCR es la traducción electrónica de textos escritos a mano, mecanografiados o impresos en textos que pueden ser editados y buscados por computadora.³⁰ Si bien este proceso es muy útil, puede llevar mucho tiempo y ser costoso. Por lo tanto, de elegir este enfoque, el organismo público puede querer determinar qué información en formato impreso se solicita más a menudo y centrarse primero en ella.

Información electrónica

La información creada y almacenada electrónicamente está creciendo a un ritmo acelerado. La información electrónica incluye prácticamente toda aquella información que fue anteriormente creada solamente en formato impreso, incluyendo informes, memorias, notas de reuniones, e incluso ciertos tipos de dibujos. Además, los correos electrónicos, mensajes instantáneos y otras formas electrónicas de comunicación son todos creados y almacenados electrónicamente.

Mientras que la información electrónica puede ser en cierto modo difícil de controlar debido a la rapidez con la que puede ser creada y distribuida, debido a su naturaleza electrónica, también puede ser buscada más fácilmente que la información en formato impreso. Cuando se aborda específicamente información electrónicamente almacenada, la captura y clasificación de “metadatos” asociados con el archivo pueden ofrecer una ventaja importante para el proceso de búsqueda y recuperación. Los metadatos incluyen las características básicas de un documento particular. Los metadatos pueden, por ejemplo, incluir la fecha en que el documento fue archivado y la identidad del usuario que lo archivó. De ser preservados y capturados, los metadatos pueden ser consultados para identificar la información pertinente.

Si bien gran parte de la información creada hoy en día es electrónica, la mayoría de organismos públicos tendrán una combinación de información en formato impreso y en formato electrónico y deberán desarrollar una estrategia y un proceso que abarque ambos tipos de información.

³⁰ Modelo de Referencia para el Descubrimiento Electrónico, <http://edrm.net/wiki/index.php/OCR>

C. Producción de información

Cuando se trate de una solicitud que requiera producir información, bien sea en el contexto de una solicitud de acceso público o en respuesta a una demanda judicial, el organismo deberá poder hacer lo siguiente: 1) identificar información potencialmente pertinente; 2) recopilar esa información; 3) producir la información en un formato que sea utilizable para el solicitante; y 4) archivar la información producida y la fecha en que se suministró.

Identificación de información pertinente/recopilación de información

A fin de identificar la información pertinente, el organismo público necesitará implementar un sistema por medio del cual puedan realizarse búsquedas de documentos y, en última instancia, recuperarlos. Este enfoque diferirá dependiendo de si la información se archiva electrónicamente (por ejemplo, correo electrónico, archivos electrónicos, etc.) o si se archiva en formato impreso.

Cuando se trata de información archivada en documentos de formato impreso, los organismos públicos normalmente crean algún tipo de índice que describe las categorías o tipos de archivos que existen y dónde se encuentran. Esto puede realizarse por estructuras de archivos, autor, departamento, etc. Lo importante es que el organismo público tenga conocimiento de los documentos existentes y aplique un método práctico para encontrarlos.

El enfoque para la información electrónica es el mismo. A pesar de que la cantidad de información electrónica puede ser exponencialmente mayor que la que existe en formato impreso, la naturaleza electrónica de esta información hace que sea más fácil de identificar y categorizar. Las herramientas de indexación pueden “leer” información rápidamente y hacerla accesible a los métodos de búsqueda electrónica. Cuando se trate de evaluar la forma de proceder, el organismo público querrá evaluar qué información dentro de un conjunto particular de datos se precisará buscar. Por ejemplo, en el caso de los correos electrónicos, ¿el organismo público deberá buscar la información según el autor y recipiente, el contenido del correo o el contenido de los archivos adjuntos al correo? Hay varias formas de enfocar este asunto y conllevan distintos grados de complejidad. Para realizar una evaluación, puede ser útil que el organismo público realice un examen de los tipos de solicitudes de información que normalmente recibe. El nivel de detalle de esas solicitudes ayudará a determinar el nivel de granularidad para el cual deberá desarrollarse la capacidad de búsqueda. Cuando se determinen estos parámetros, el organismo público deberá tener presente que la información deberá producirse en forma oportuna, muchas veces con muy poco tiempo de planificación. Con ese propósito, la funcionalidad de búsqueda deberá poder acomodar la identificación y producción en un breve margen de tiempo.

Formato de producción

Además de la metodología de búsqueda y cuestiones de tiempo, es importante considerar el producto final de la búsqueda y cómo esta información será utilizada. Puede haber especificaciones dentro de la ley sobre el formato en que debe producirse la información. En caso de que tales especificaciones existan, el organismo público deberá garantizar que el sistema que utiliza para la búsqueda y producción de información puede cumplir con estos requisitos. En muchos casos, un solicitante puede no tener acceso a un sistema particular en el que la información fue creada dentro del organismo público, por ejemplo, una base de datos determinada. De ser éste el caso, el organismo público deberá tomar medidas para producir la información en un formato que sea legible por el solicitante, salvo bajo alguna circunstancia en la que no sea razonable o viable.

Mantenimiento de un registro de solicitudes

La transparencia es un principio fundamental de todo enfoque de gobierno abierto y acceso a la información. El desarrollo de un sistema para documentar y dar seguimiento de forma proactiva a las solicitudes de información, así como a su tramitación y resultados, ayudará a inspirar confianza y fomentar la apertura entre el organismo público y el público. Los organismos públicos también pueden considerar la publicación de las solicitudes y sus resultados, o ponerlos a disposición del público. En algunos casos, una excepción o requisito en la ley puede prohibir la producción de cierta información. Cuando ello ocurra, deberá ser documentado y explicado. De forma similar, en caso de que no se produzca la información solicitada por cualquier otro motivo, el organismo público deberá documentar y explicar el motivo.

D. Divulgación proactiva

Una ley de acceso a la información puede contener disposiciones que exijan a los organismos públicos divulgar de forma proactiva cierta información y documentos. Estos requisitos tienen generalmente por objeto fomentar la transparencia y la confianza en el gobierno, y proporcionar información útil al público. Un beneficio añadido de estas políticas es que pueden reducir el número de solicitudes que el organismo público debe procesar, ya que la información que se solicita puede ya estar disponible. Esto puede representar ahorros en los costos del organismo público, ya que los empleados no deben realizar las tareas de búsqueda, revisión y producción de información.

Una cuestión básica que se debe considerar es qué información deberá divulgarse de forma rutinaria. Si la ley requiere la divulgación proactiva de información específica, las políticas de divulgación proactiva deberán institucionalizarse para abordar el alcance de la información a divulgar y el programa para hacerlo. Además, las políticas deberán definir la persona o departamento responsable del mantenimiento y actualización de la información. Estas políticas también deberán especificar dónde divulgar la información (es decir, sitio Web público) y en qué forma (en formato html, pdf, etc.). Es posible que el organismo público también quiera publicar las políticas, en la medida que ello ayudará a intensificar los esfuerzos dirigidos al uso compartido y transparente de la información. Cuando la información es divulgada de forma proactiva, el organismo público deberá realizar todos los esfuerzos posibles para organizarla de tal manera que facilite el acceso público. La tecnología automatizada puede ayudar en este proceso, ya que puede identificar la información a divulgar de forma proactiva de acuerdo con sus metadatos (por ejemplo, autor, recipiente, tema, etc.). Con el fin de aprovechar bien estas tecnologías, el organismo público deberá identificar los campos de metadatos más estrechamente asociados con las solicitudes de información que el organismo normalmente recibe.

E. Tecnología

La eficacia de un proceso de acceso a la información resta en la habilidad de los gobiernos para organizar y manejar archivos con claridad, tanto en formato impreso como electrónico. Como se describe con anterioridad, el organismo público debe conocer la información que se genera, los requisitos vigentes de conservación y los parámetros para la organización y mantenimiento de datos. La sección anterior esboza claramente los pasos para desarrollar un plan. Una vez se haya definido un plan o una estrategia de gestión de la información, hay numerosas soluciones tecnológicas que pueden facilitar la implementación del plan y reducir los costos de gestión de la información para hacerla accesible al público.

Mientras que las exigencias de un proceso de gestión de información pueden parecer abrumadoras, existen varias soluciones tecnológicas disponibles que pueden solucionar los problemas que impiden el buen funcionamiento de un programa de información. Los expertos en TI de un organismo público normalmente pasan bastante tiempo respondiendo a solicitudes de búsqueda, que pueden incluir la restauración de cintas de respaldo que pueden estar almacenadas fuera del lugar, la búsqueda de buzones de correo personales, y otros requisitos repetitivos que llevan mucho tiempo y no les permiten desempeñar sus funciones diarias. Mediante el uso de las herramientas disponibles, el organismo público puede lograr que el proceso de gestión de información sea más efectivo y menos costoso, y liberar recursos humanos que pueden trabajar en otros proyectos importantes. La mayoría de los organismos públicos están acostumbrados a manejar documentos impresos y pueden sentirse más cómodos con estrategias de gestión de información que se basan en esta experiencia. Los documentos impresos deberán incluirse en la estrategia general de gestión de información, pero dado su creciente volumen, la información electrónica requiere un enfoque diferente. En muchos casos, es más fácil manejar información electrónica, ya que su propia naturaleza hace que sea más fácil de indexar, categorizar y buscar.

De la misma manera que el desarrollo de una estrategia de retención deberá concordar razonablemente con el propósito del organismo público y sus usuarios, la adquisición e implementación de tecnología deberá mejorar su funcionalidad. Hay soluciones de tecnología disponibles para prácticamente todos los niveles de sofisticación y competencia. Cuando se evalúen estas soluciones de tecnología, el organismo público deberá identificar los problemas que puede solucionar con el uso de una herramienta y darles prioridad. Por ejemplo, si se trata del mantenimiento de archivos, el organismo público puede querer centrarse en una herramienta de archivo que permita retener información de acuerdo con su clasificación. Cualquier solución que se seleccione deberá ser extensible y modificable, de manera que pueda satisfacer las necesidades actuales del organismo público y crecer con él a medida que va evolucionando. La tecnología deberá ayudar a que el proceso sea más fácil, en vez de más difícil.

Tecnología de archivo

La tecnología de archivo proporciona un repositorio central de información electrónica que permite su categorización, búsqueda, preservación y entrega. Muchos tipos de información, incluyendo correos electrónicos, archivos, etc., pueden ser incorporados en el archivo y protegidos contra destrucción accidental o intencionada. La tecnología de archivo proporciona acceso inmediato a la información y permite preservar la información de conformidad con las políticas y requisitos legales del organismo público.

Idealmente, el organismo público deberá seleccionar una tecnología de archivo que preserve los documentos en un formato de documento abierto que sea legible y accesible en el futuro. Cuando se adoptan soluciones tecnológicas para abordar el almacenamiento y conservación de información, los organismos públicos deberán considerar los requisitos del régimen de acceso a la información y pueden querer recurrir a las normas vigentes como orientación (por ejemplo, la Organización Internacional de Normalización).

Algunas tecnologías de archivo permiten aplicar una política de retención a los documentos designados. Por ejemplo, el organismo público puede designar que todos los correos electrónicos creados o recibidos por un grupo determinado (por ejemplo, contabilidad) sean retenidos por un período de diez años. Una vez esto se haya determinado, el archivo retendrá automáticamente esa información durante el período de tiempo especificado. El beneficio de este tipo de sistema es que los usuarios particulares no tienen que determinar durante cuánto tiempo debe retenerse la información. También permite la expiración automática de información que ha llegado al fin de

su ciclo de vida normal (es decir, al cabo de diez años, la información es automáticamente eliminada a no ser que se preserve de otra forma)

Cuando se solicita información específica, puede realizarse una búsqueda en un archivo utilizando un índice electrónico de la información que se encuentra dentro del mismo. La utilización de la tecnología de búsqueda puede tener efectos significativos en la efectividad y tiempo de respuesta, casi siempre reduciendo este tiempo de forma exponencial. La utilización de incluso los criterios básicos de búsqueda puede ayudar a refinar la información potencialmente pertinente para una solicitud. Por ejemplo, un archivo puede encontrarse utilizando palabras clave, o utilizando los metadatos pertinentes, como el autor o el recipiente de un correo electrónico o archivo. Una vez la información pertinente haya sido identificada, puede ser examinada y extraída del archivo en respuesta a una solicitud específica. Estos resultados de búsqueda también pueden ser revisados y marcados con comentarios u otras “etiquetas” que sirven para identificar y clasificar la información antes de la producción. Esta información puede ser revisada internamente para ayudar a los organismos públicos a agrupar ciertos tipos de documentos, o plantear cuestiones dentro del organismo público sobre la delicadeza o confidencialidad de la información antes de su divulgación.

La tecnología de archivo también permite deduplicar información exacta y almacenarla solamente una vez. Esto hace que no sea necesario contar con espacio de almacenamiento adicional y los costos asociados. Además, la información duplicada puede ser eliminada del sistema de búsqueda. Cuando se responde a una solicitud de información, esto reduce la cantidad de información que, en última instancia, debe ser examinada y reduce los costos asociados con el procesamiento y producción de esa información.

El uso de un archivo para almacenar el contenido que se solicita con mayor frecuencia puede crear un sistema más eficiente y eficaz en función de los costos. Además, los períodos de retención pueden aplicarse a la información de tal manera que ésta expira automáticamente una vez ha llegado al fin de su ciclo de vida, cualquiera que sea el período. En esencia, el archivo se convierte en la fuente a la que recurrir para información activa con base en su facilidad de recuperación y funcionalidad de búsqueda.

Tecnología de apoyo

Los planes de recuperación de desastres que posibilitan la tecnología de apoyo permiten al organismo público recrear sus sistemas de información electrónica y seguir funcionando en el caso de una falla imprevista del sistema. El margen de tiempo en el que los datos deberán almacenarse para estos fines variará dependiendo del organismo público y de la información en cuestión, pero por regla general, la información deberá almacenarse por un período de tiempo lo más breve posible. La tecnología de apoyo no fue diseñada para funcionar como un sistema de archivo o gestión de archivos, ya que puede resultar engorroso categorizar y, en última instancia, recuperar la información. En el caso de que se precise tecnología de apoyo para recuperar información o gestionar la preservación de contenido para su retención jurídica, se aconsejará a los organismos públicos que utilicen su capacidad de indexación de contenido. Ello puede proporcionar cierto nivel de búsqueda y recuperación focalizada y reducir el costo y la complejidad asociados con la tecnología de apoyo.

Al igual que la tecnología de archivo, cierta tecnología de apoyo tiene capacidad de duplicación permitiendo que la misma información se almacene sólo una vez. Ello tiene el potencial de reducir los costos de almacenamiento y facilitar el proceso de búsqueda.

Gestión de Contenido Empresarial

La tecnología de Gestión de Contenido Empresarial (ECM) ha sido ampliamente definida como “el conjunto de estrategias, métodos y herramientas para capturar, gestionar, almacenar y distribuir contenido y documentos relacionados con procesos organizacionales.”³¹ La tecnología ECM es un término general que incluye, entre otras soluciones, software de gestión de archivos y rastreo de documentos y sistemas de control. Estas tecnologías normalmente permiten a los usuarios y a las personas encargadas de la gestión de archivos, cuando es posible, clasificar archivos según su contenido. Una vez clasificados, estos archivos pueden ser organizados y almacenados de forma que tenga sentido para el organismo público. Además, los archivos pueden ser posteriormente integrados en un sistema de archivo de manera que son retenidos durante el período de tiempo adecuadamente designado.

Tecnología de recopilación de contenido activo

Dado que la información electrónica puede encontrarse en cualquier lugar dentro del entorno de un organismo público, en algunos casos puede ser necesario recopilar y examinar la información que existe fuera de las fuentes de contenido típicas creadas y utilizadas por el organismo público. Por ejemplo, en algunos casos, puede ser necesario identificar los archivos que existen en la computadora portátil de un empleado en particular. Esta información está probablemente fuera de la visibilidad del organismo público y no puede ser regularmente accedida por nadie aparte del empleado en particular.

De precisarse esta funcionalidad, existen otras herramientas y tecnologías que pueden recopilar información fuera de los sistemas de red e indexar dicha información de manera que pueda buscarse. La funcionalidad particular de la herramienta dependerá de la información que se busca, el grado de especificidad necesario para el proceso de recopilación y la fuente de la información, por ejemplo, servidores de red, sistemas de almacenamiento, archivos de aplicaciones y computadoras personales.

Tecnología adicional

Hay categorías adicionales de tecnología, incluyendo las tecnologías de gestión de archivos, seguridad y prevención de pérdida de datos, que también pueden ser beneficiosas para los organismos públicos. Cuando sea apropiado, estas tecnologías también deberán considerarse a medida que el organismo público desarrolla su estrategia de gestión de información.

Seguridad

Al igual que muchas otras empresas y organizaciones grandes, los gobiernos son a menudo responsables de cierta información privada de los ciudadanos que requiere mayores niveles de seguridad y protección. Dependiendo del tipo de información que se almacene, hay varios requisitos de cumplimiento que pueden aplicarse en lo que se refiere a la seguridad de la información. Los requisitos de privacidad y seguridad de la información personal son generalmente definidos en la legislación. Por ejemplo, puede haber legislación sobre la salud y el acceso a la atención de salud. Dicha legislación pueden contener disposiciones que especifican requisitos de seguridad para los historiales médicos de pacientes particulares. Lo mismo se aplica a los registros financieros o ingresos fiscales. Hay muchos casos en que los gobiernos o actores no estatales que desempeñan funciones gubernamentales pueden estar manejando información confidencial que no deberá ser divulgada. Debido a ello, se alienta a los organismos públicos a

³¹ Asociación para la Administración de Información e Imágenes, <http://www.aiim.org/what-is-ecm-enterprise-content-management.aspx>

que adopten e implementen controles de seguridad estrictos para manejar el acceso, manteniendo a su vez el espíritu y letra de la ley de acceso a la información.

Como precaución de seguridad, los organismos públicos deberán considerar codificar, o de algún otro modo hacer ilegible sin autorización, la información que no es divulgada de forma proactiva. La codificación garantiza que el organismo público pueda proteger la información que mantiene en sus sistemas, y si la información es divulgada de forma inadecuada, por negligencia o mala conducta, la codificación hará que la información sea ilegible.

Argumentos a favor de la tecnología: Reducción de gastos

Para algunos gobiernos, puede ser difícil obtener el apoyo necesario para adquirir tecnología para abordar problemas relacionadas con la gestión de información. Sin embargo, en muchos casos, una inversión en software puede casi siempre pagarse por sí sola en un corto plazo de tiempo. Para obtener apoyo, el organismo público puede identificar los ahorros derivados de una solución de tecnología estimando 1) los requisitos de almacenamiento, y 2) el tiempo y costos asociados con la respuesta a las solicitudes de información.

La automatización de un sistema de gestión de información mediante el uso de tecnología de archivo y apoyo puede ayudar a reducir la carga del almacenamiento moviendo la información de un equipo de alto costo a un almacenamiento de más bajo costo. Ello puede representar una reducción de gastos significativa cuando se proyecta año tras año. Para estimar ahorros potenciales, el organismo público puede querer calcular cuánto espacio adicional de almacenamiento se requiere normalmente cada año para seguir el ritmo de crecimiento de su información. La comparación de esto con los ahorros por concepto de almacenamiento que un organismo público puede lograr con una tecnología específica puede ayudar a cuantificar los ahorros reales por concepto de almacenamiento. Ello puede ayudar a compensar el costo de tal herramienta.

También puede ser de utilidad examinar los costos asociados con la búsqueda de información para responder a una solicitud. Ello incluye el costo asociado con el tiempo necesario para realizar la búsqueda y preparar una respuesta. Si un organismo público puede implementar un sistema automatizado, este costo puede reducirse, ya que la búsqueda puede realizarse electrónicamente en un breve período de tiempo, aliviando la carga sobre el individuo. Como ejemplo, un organismo público de los Estados Unidos recibió una solicitud de información sobre una cuestión de salud pública. Mediante el uso de un sistema de archivo, el organismo pudo localizar la información que respondía la solicitud en menos de una hora. El organismo informó que la localización de esta información sin tal sistema hubiera llevado aproximadamente siete días. El organismo también estimó que podría ahorrar más de US \$100.000 al año en tiempo de empleados si redujera el tiempo de búsqueda necesario para localizar la información en respuesta a solicitudes de documentos.

Si los recursos son limitados, los procesos de gestión de información pueden ser implementados utilizando un enfoque gradual. En estas situaciones, los organismos públicos pueden evaluar sus principales necesidades en términos de tiempo y costos, y centrarse en la tecnología disponible para satisfacer dichas necesidades. Mientras que la tecnología puede ciertamente mejorar la eficacia y facilitar el proceso de gestión de información, la falta de recursos o apoyo no debería impedir avanzar en la evaluación del entorno actual y la definición de un proceso para la gestión de información. La tecnología puede aplicarse después, una vez los elementos fundamentales de un proceso de gestión de información hayan sido definidos. Para examinar más a fondo cómo la reducción de gastos puede afectar el desarrollo de capacidad y la determinación del presupuesto,

véase el *Capítulo 4: Asignación de los recursos necesarios para la creación y mantenimiento de un sistema de acceso a la información y su infraestructura*.

Implementación de soluciones de tecnología

La implementación de tecnología puede ser un proceso prolongado. Cuando se instala un nuevo sistema, el organismo público puede querer elaborar un cronograma que establezca los pasos más importantes a tomar y las partes involucradas. En aquellos casos en que el cronograma se haga público, ello ayudará al equipo encargado de la implementación a avanzar según lo previsto y también alentará la comunicación abierta con el público.

La introducción de la tecnología y su utilización deberán ser vigiladas, de manera que tanto los éxitos como los contratiempos puedan ser registrados y compartidos con otros organismos, brindándoles una orientación útil sobre lo que funciona y lo que es mejor reconsiderar. Cuanta más información fluya de este proceso, mayores serán los logros que se alcancen en el ámbito de la ley de acceso a la información.

F. Logro de la conformidad

Los diversos organismos públicos pueden utilizar distintos métodos y procesos de gestión de la información, aún así, están sujetos a los mismos requisitos de acceso a la información. En estos casos, puede ser útil facilitar la comunicación interinstitucional sobre métodos y procesos, de manera que haya coherencia entre los distintos organismos públicos. Pueden redactarse documentos de prácticas óptimas y utilizar sitios Web internos para divulgar esta información, y puede ser útil celebrar reuniones periódicas o sesiones de auditoría entre organismos para intercambiar información. Asimismo, en la medida posible, los sistemas a través de los distintos organismos públicos deberán poder conectarse entre ellos y transferir información. Ello ayudará a simplificar y estandarizar las prácticas de retención y a reducir la duplicación de esfuerzos para responder a solicitudes de información.

Lista de control

Gestión de la información – Puesta en marcha	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>Evaluar el proceso actual</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Dónde se encuentra la información y en qué formato? – ¿Cuáles son las prácticas actuales de mantenimiento de archivos? – ¿Cómo se archiva la información? – ¿Se destruye la información? De ser así, ¿cuándo y cómo? 	
<p>Desarrollar un plan</p> <ul style="list-style-type: none"> – Identificar las necesidades y establecer metas. – Identificar desafíos y obstáculos. – Identificar los tipos de información que se solicitan con mayor frecuencia. ¿Cómo se identifica y produce actualmente esta información? – ¿El formato de la información es de difícil acceso? – ¿Qué información puede ser divulgada de forma proactiva? – ¿Cómo crean los empleados nueva información? ¿Dónde se archiva? – ¿Cómo puede estandarizarse y coordinarse una estrategia de gestión de la información entre todos los organismos y departamentos? 	
<p>Considerar un mapa de datos</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Que información histórica hay y dónde se encuentra? – ¿Qué nueva información se está creando a diario? – Designar a una persona o equipo para dirigir este proceso. 	
<p>Determinar las políticas de retención apropiadas</p> <ul style="list-style-type: none"> – Incluir documentos en formato impreso y electrónico. – Examinar los requisitos legales, reglamentarios y de negocio para la retención de información. – Consultar las normas de terceras partes o con expertos. 	
<p>Destrucción de la información</p> <ul style="list-style-type: none"> – Establecer políticas para abordar la información que no es necesario mantener para fines legales, reglamentarios o de negocio. – Publicar estas políticas y crear un cronograma para su revisión y actualización. – Automatizar esta actividad en la mayor medida posible. – Desarrollar un proceso para suspender las prácticas de destrucción cuando sea necesario. – Capacitación sobre el proceso. 	
Producción de información	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>Cuestiones a considerar</p> <ul style="list-style-type: none"> – Identificar la información pertinente – Recopilar la información pertinente – Producir la información – Mantener un registro de la información solicitada y producida 	

<p>Divulgación proactiva</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar/recopilar la información pertinente <ul style="list-style-type: none"> o En formato impreso y formato electrónico o ¿Qué información debe buscarse? - Producir la información <ul style="list-style-type: none"> o Formato de producción - Mantener un registro de la información solicitada y producida <ul style="list-style-type: none"> o Considerar la publicación de las solicitudes recibidas o Automatizar el rastreo de solicitudes o Excepciones de documentos 	
Tecnología	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>Distintas soluciones disponibles según las necesidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tecnología de archivo - Tecnología de apoyo - Gestión de contenido empresarial - Tecnología de recopilación de contenido activo - Tecnología de seguridad - Otras tecnologías 	
<p>Ahorros derivados de la tecnología</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar beneficios potenciales de la implementación de tecnología <ul style="list-style-type: none"> o Reducción de los gastos de almacenamiento o Tiempo y costos asociados con la respuesta de solicitudes 	
<p>Implementación de soluciones de tecnología</p> <ul style="list-style-type: none"> - Considerar un enfoque gradual - Desarrollar y publicar un cronograma para la implementación - Hitos y contratiempos - Coordinar con otros organismos y departamentos – compartir información 	

PUNTOS PRINCIPALES

ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y SISTEMAS EFICACES DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA CREACIÓN, MANTENIMIENTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- Los organismos públicos deberán empezar con el establecimiento de una política de gestión de la información, de manera que la información sea preservada y fácilmente accesible en el futuro. Con el fin de establecer una política de gestión de la información, puede ser necesario:
 - evaluar el proceso actual;
 - desarrollar un plan;
 - desarrollar un mapa de datos;
 - determinar las políticas de retención adecuadas;
 - determinar las políticas de destrucción adecuadas; y
 - capacitar al personal sobre los procedimientos a seguir.
- Cuando se desarrollen políticas y sistemas eficaces para la creación, mantenimiento y acceso a la información pública, es importante considerar todas las fuentes de datos, incluyendo, entre otras, la información en formato impreso y la información electrónica.
- Cuando se trate de una solicitud que requiera producir información, bien sea en el contexto de una solicitud de acceso público o en respuesta a una demanda judicial, el organismo público deberá poder hacer lo siguiente: 1) identificar información potencialmente pertinente; 2) recopilar esa información; 3) producir la información en un formato que sea utilizable para el solicitante; y 4) archivar la información producida y la fecha en que se suministró.
- La divulgación proactiva puede ser beneficiosa para los organismos públicos, ya que puede reducir los costos y el número de solicitudes que se deben procesar y, por ende, el tiempo que dedican los empleados a la búsqueda de información.
- Una vez se haya definido un plan o estrategia de gestión de la información, hay numerosas soluciones tecnológicas que pueden facilitar la implementación del plan y reducir los costos de gestión de la información para hacerla accesible al público.
- En muchos casos, una inversión en tecnología puede casi siempre pagarse por sí sola en un corto plazo de tiempo. Para obtener apoyo, el organismo público puede identificar los ahorros derivados de una solución de tecnología estimando 1) los requisitos de almacenamiento, y 2) el tiempo y costos asociados con la respuesta a las solicitudes de información.

CAPÍTULO 6: FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE PROVEEDORES Y USUARIOS DE INFORMACIÓN

La formulación de marcos legales y el diseño de una estructura institucional operativa, aunque constituyen una parte fundamental del proceso que se requiere para poner en marcha un sistema adecuado de acceso a la información pública, necesitan complementarse con el desarrollo de iniciativas de capacitación que permitan asegurar el funcionamiento de dicho sistema. Estas iniciativas incluyen el diseño y la implementación de estrategias y programas de educación e información sobre los elementos básicos del sistema de acceso a la información existente y sobre las destrezas que deben adquirir proveedores y usuarios de la información; de la misma manera que iniciativas para promover una conciencia entre los líderes, funcionarios públicos y ciudadanos sobre la importancia del mismo. Este capítulo se ocupará de ofrecer algunos elementos que deben tomarse en cuenta para el desarrollo de estrategias de capacitación, especialmente a partir del marco que ofrece la Ley Modelo que acompaña esta Guía.

La importancia de las iniciativas de desarrollo de capacidades se ha tomado en cuenta en las normas nacionales e internacionales relacionadas con el acceso a la información pública. Según la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros c. Chile*, “el Estado debe realizar la capacitación a los órganos, autoridades y agentes encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información.”³² En términos generales, la mayor parte de las leyes de Acceso a la Información Pública en la región contienen disposiciones que prevén la capacitación, tanto de usuarios como de proveedores de información.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información establece que la Comisión de Información deberá asistir a las autoridades públicas a ofrecer capacitación a los funcionarios sobre la aplicación de la ley, y al mismo tiempo es el deber del Oficial de Información, en el marco de la autoridad pública específica, asegurar la capacitación para la implementación de la ley. En forma similar, la Ley Modelo dispone la creación de módulos básicos educativos en las escuelas sobre el derecho a la información, de manera de asegurar que el público esté informado sobre sus derechos consagrados por la ley. En consecuencia, según la Ley Modelo, el gobierno tiene el deber de apoyar, organizar y asegurar los programas de capacitación apropiados para los funcionarios públicos a fin de incrementar la toma de conciencia del derecho del público en general a la información y los procedimientos para presentar una solicitud.

Es necesario destacar que la implementación de las leyes de acceso a la información en la Región frecuentemente enfrenta un doble obstáculo, la arraigada cultura del secreto en el sector público y las debilidades que presenta la participación ciudadana como sujeto activo a la hora de obtener información. De allí la necesidad de promover este derecho a través de estrategias de capacitación y de sensibilización sobre la importancia del mismo tanto para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, como para la construcción de una ciudadanía vigorosa y políticamente activa. Una estrategia de desarrollo de capacidades en materia de acceso a la información deberá contener, como sus componentes fundamentales, iniciativas e instrumentos que procuren objetivos acordes con lo anterior: por un lado, desarrollar conocimientos y capacidades y, por el otro, fomentar una transformación cultural hacia la transparencia y la rendición de cuentas. La

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Claude Reyes y otros c. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Pár.165.

combinación de estos elementos causará un efecto mucho mayor y más profundo que la mera suma de efectos de la aplicación de cada uno por separado.

Cuando se inicie la implementación de un nuevo acceso a un régimen de información, el desarrollo de la capacidad deberá estar focalizado en establecer las bases de un sistema efectivo de acceso y capacitación de funcionarios públicos sobre los derechos y deberes consagrados bajo la nueva ley así como en las nuevas políticas y procedimientos que serán implantados para asegurar el cumplimiento de la ley. Una vez que se haya realizado la primera actividad de capacitación y entre en vigor la ley, la Comisión de Información y las autoridades públicas deberán cambiar su focalización y continuar con la capacitación continua y cursos de formación complementaria para asegurar que los funcionarios públicos permanecen actualizados para garantizar el cumplimiento de las políticas y procedimientos. Además, deberán trabajar para asegurar que los nuevos funcionarios reciban capacitación cuando comienzan a trabajar para la autoridad pública. De igual manera, cuando se adoptan nuevas políticas y procedimientos o se cambian las políticas vigentes, se deberá ofrecer capacitación a los funcionarios públicos cuyos deberes, papeles y responsabilidades puedan haber variado o hayan sido afectados por los cambios. Los proveedores de la capacitación en materia de información son solo una cara de la moneda —a fin de tener acceso funcional al régimen de información, el gobierno deberá capacitar también a los usuarios de la información quienes serán los que presentan las solicitudes. Las actividades deberán organizarse para incrementar la toma de conciencia del público en general de manera que los usuarios de la información conozcan sus derechos y los procedimientos para solicitar información o una apelación.

Al diseñar e implementar los programas de capacitación, las autoridades públicas deberán tomar en cuenta el uso de los métodos de educación formal diseñados para transmitir información y conceptos básicos, pero asimismo deberán tomar en cuenta los métodos informales, tales como aquellos que estimulan la comprensión, aplicación de valores y toma de decisiones éticas. Deberá utilizarse una variedad de métodos y materiales didácticos — por ejemplo, para algunas autoridades públicas, la capacitación con módulos en línea puede ofrecer una interesante alternativa a la realización de talleres con el objeto de reducir costos; en tanto que para otros, el método de talleres con asistencia en persona puede ser una alternativa más eficaz.

En términos generales, un programa de capacitación para los proveedores de información debe incluir la razón por la cual la información es importante, las leyes y su marco correspondiente, los procedimientos para presentar y responder a las solicitudes de información y los procedimientos y políticas para el mantenimiento y acceso a los archivos.³³ La capacitación para los usuarios de información deberá concentrar la atención en demostrar la razón por la cual es importante tener acceso a la información, los derechos garantizados por la ley, y los procedimientos para presentar una solicitud de información y una apelación.

Si bien es el deber del gobierno suministrar capacitación a los usuarios y proveedores de información, la experiencia indica que la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil sobre el desarrollo e implementación de los programas de fomento de la capacitación sobre el acceso a la información es muy efectiva.³⁴

³³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buró para el Desarrollo de Políticas, Grupo sobre Gobernabilidad Democrática. Derecho a la información. Nota práctica de orientación, julio de 2004, pág. 29.

³⁴ http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/india/officials_guide/training_pub_officials.htm

El universo social integrado por organizaciones no gubernamentales, centros de estudios académicos, organizaciones sociales, etc. son aliados estratégicos para que el Estado pueda cumplir con el deber de capacitación de usuarios y proveedores de información. Por lo tanto, es aconsejable generar sinergias entre ambos sectores para tener resultados exitosos en los procesos de implementación.

A. Fase 1: Fomento de la capacidad inicial

Durante la fase inicial de la capacitación que se lleva a cabo después que se haya promulgado la ley y se hayan establecido las bases para su implementación efectiva, es esencial que la autoridad pública, con el apoyo de la Comisión de Información, identifique todo lo que se requiere de los diferentes actores conforme la ley y las políticas y procedimientos establecidos por la autoridad pública en cumplimiento de la ley.³⁵ Como los deberes de un Oficial de Información conforme a la ley serán diferentes a los de los funcionarios públicos, la autoridad pública y la Comisión de Información deberán trabajar para diseñar actividades de capacitación separadas sobre la aplicación de la ley, las políticas y los procedimientos, adaptadas especialmente a los papeles y responsabilidades de los actores. Fuere cual fuere su posición, las actividades de capacitación para todos los actores durante la fase inicial deberán estar dirigidas a informar a todos los funcionarios públicos sobre la importancia de la ley y sobre la forma que ésta sirve al público para fortalecer los valores democráticos, incluidas la transparencia y la rendición de cuentas.

Fomento de la capacidad sobre valores democráticos

Al enfrentarse a un cambio de políticas y procedimientos para implementar una nueva ley, es importante asegurar que todos los actores comprenden y aprecian la importancia de la ley y su valor al servicio del fortalecimiento de los valores democráticos. El uso común y efectivo de prácticas que faciliten y estimulen el acceso a la información debe estar acompañado de un cambio más profundo, tanto en la cultura organizacional de las instituciones públicas, como en la conciencia ciudadana. Dicho cambio sólo puede ser resultado de acciones concretas que conduzcan a un amplio reconocimiento de las oportunidades, los derechos y responsabilidades que ofrece un sistema democrático. Es por eso que la transformación de la cultura del secreto debe estar acompañada de las herramientas básicas para sensibilizar, aprender y aprehender el significado del acceso a la información como un derecho fundamental que nos permite acceder a derechos económicos, sociales y culturales, como también civiles y políticos para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática.

Tales herramientas incluyen también la formación y promoción de valores democráticos fundamentales, como la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la ética y la integridad en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, los valores democráticos, “no son valores humanos innatos. Se aprenden y deben ser enseñados tan explícita y claramente como se enseñan los conocimientos y aptitudes democráticas.” La educación para la democracia implica preparar a los individuos para creer, pensar y comportarse como ciudadanos democráticos, a

³⁵ Véase, Departamento de Asuntos Constitucionales en el Reino Unido, *Managing Information and Training: A Guide for Public Authorities in Implementing the Freedom of Information Act and the Environmental Information Regulations*, 7.

través de “un proceso explícito e intencionado para enseñar y promover el desarrollo de conocimientos, aptitudes, valores y actitudes democráticos.”³⁶

En el caso de los proveedores de información proveniente del Estado, estimular valores como la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas entre otros, es una forma efectiva de propiciar transformaciones de la cultura organizacional de las instituciones públicas con el fin de combatir la cultura del secreto, prevenir la corrupción y elevar los niveles de , eficiencia e integridad.

Una etapa inicial en el diseño de dicha estrategia, que puede ser de utilidad, es la realización de un diagnóstico; por ejemplo, mediante la realización de una encuesta que arroje información sobre los valores y percepciones de los funcionarios en cuestiones de ética, transparencia y acceso a la información pública; así como su perspectiva en cuanto a las deficiencias y áreas problemáticas a las que se debe prestar especial atención en procura de una mayor transparencia e integridad.

La evaluación y monitoreo desempeñan también un papel esencial en la obtención de información sobre los resultados e impacto de las estrategias de acceso a la información, incluyendo la capacitación y las campañas de difusión. Estos son a la vez medios importantes para el establecimiento de metas y la generación de incentivos.

Fomento de la capacidad sobre la aplicación de la ley

La capacitación para la aplicación de la ley debe comenzar con la designación de los Comisionados de Información.³⁷ Cuando se promulga la Ley de Acceso a la Información, es recomendable que los Comisionados recién designados procuren ayuda y utilicen las experiencias de los Comisionados de otros países sobre el funcionamiento efectivo de la ley de acceso a la información así como sobre las lecciones aprendidas en materia de capacitación de funcionarios públicos y las campañas de concientización del público.

Una vez que los Comisionados de Información hayan tomado posesión de sus cargos y que cada autoridad pública haya designado por lo menos un Oficial de Información³⁸, la prioridad inicial de la Comisión de Información será la capacitación de los Oficiales de Información, quienes se encuentran en primera línea para responder y asistir a los solicitantes así como para asistir a los funcionarios públicos en el suministro de información. Los Oficiales de Información deberán ser capacitados sobre la ley en general porque esto asegurará que podrán responder a las preguntas internas en el ámbito de la autoridad pública así como las preguntas que formulen quienes soliciten información sobre la aplicación de la ley. Al capacitar a los Oficiales de Información, se deberá prestar particular atención a las etapas iniciales sobre los requisitos de difusión proactiva contenidos en el Artículo 9(1) de la Ley Modelo, según la cual cada autoridad pública adoptará un esquema de publicación que deberá ser aprobado por la Comisión de Información. Debe

³⁶ Villegas Fernando-Reimers Eleonora. “Educación para la democracia”, Revista, Harvard Review of Latin America, Otono de 2002. <http://www.drclas.harvard.edu/revista/articles/view/173> (consultado: 11 de noviembre de 2009)

³⁷ Por más información sobre el establecimiento de la Comisión de Información, véase el *Capítulo 3: Monitoreo, aplicación y eficacia de la ley*.

³⁸ El Artículo 30 de la Ley Modelo requiere que cada autoridad pública designe un Oficial de Información. En el caso de las autoridades públicas más pequeñas, puede agregarse este papel a una descripción de funciones existente. En otras autoridades públicas donde se espera un alto volumen de solicitudes, quizás es necesario tener más de un Oficial de Información dedicado exclusivamente a esa labor.

destacarse la importancia de la capacitación del Oficial de Información dentro de cada autoridad pública sobre la producción de un esquema de publicación si un modelo de esquema no ha sido presentado a esa clase de autoridades públicas. Esta capacitación deberá incluir una explicación sobre como acceder a las clases clave de información conforme el Artículo 12 de la ley, las cuales estarán disponibles en forma proactiva durante el primer año de vigencia de la ley así como qué tipos de métodos deben ser empleados para difundir la información ampliamente en un formato accesible. A su vez, luego de recibir la capacitación sobre la difusión proactiva, el Oficial de Información deberá trabajar para identificar en el ámbito de los parámetros de la ley y la información en custodia de la autoridad pública, “(i) qué información específica debe ser recopilada; (ii) por quién; (iii) cuán frecuentemente; (iv) de donde/quien; y (v) cómo se puede diseminar la información de la mejor manera.”³⁹ Luego se deberá ofrecer capacitación sobre la publicación proactiva a aquellos funcionarios públicos que posiblemente mantendrán información que será difundida proactivamente de conformidad con el esquema de publicación.

Los Oficiales de Información deberán capacitar a otros funcionarios públicos sobre las cuestiones de archivo y gestión de la información existente así como sobre las políticas y procedimientos para el manejo de la información en el futuro. La capacitación sobre gestión de archivos deberá basarse en el sistema desarrollado por el órgano responsable de los archivos y la Comisión de Información, de conformidad con el Artículo 33 de la Ley Modelo. Por más información sobre el desarrollo de un sistema eficaz de gestión de archivos, véase el *Capítulo 5: Adopción de políticas y sistemas efectivos de gestión de la información para crear, mantener y proveer acceso apropiado a la información pública*.

La Comisión de Información deberá capacitar a los Oficiales de Información sobre el trámite para presentar y responder a las solicitudes de información, así como sobre la mejor forma de ayudar a los solicitantes a presentar una solicitud. Como los Oficiales de Información se verán en la necesidad de determinar si la información solicitada está comprendida dentro de los parámetros de excepción conforme a la ley, la Comisión de Información deberá capacitar a los Oficiales de Información sobre la aplicación de los casos de excepción así como sobre la forma en que se aplica una prueba de daño de interés público. El Oficial de Información deberá luego capacitar a los otros funcionarios públicos que puedan manejar la información que tenga cabida bajo la excepción, sobre los tipos de información que éstos puedan retener y no divulgar.

B. Fase 2: Continuo/permanente fomento de la capacidad

Una vez que se haya llevado a cabo la capacitación inicial y que haya entrado en vigencia la ley, las actividades de capacitación deberán focalizarse en el establecimiento de un sistema funcional para mantener el sistema en funcionamiento en forma efectiva. Como en el caso de la capacitación inicial, es necesario diseñar especialmente las actividades de capacitación de seguimiento de los deberes y papeles específicos de los diferentes actores en el sistema. Además, la frecuencia de estas capacitaciones de seguimiento dependerá del tipo y nivel de responsabilidades de cada actor conforme a la ley.

Fomento de la capacidad de Oficiales de Información

³⁹ Commonwealth Human Rights Initiative, *Preparing for Implementation: Implementing Proactive Disclosure Duties*, disponible en:
http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/india/officials_guide/proactive_disclosure.htm

Los Oficiales de Información se encuentran en la primera línea de aplicación de la ley, y por lo tanto, una vez que entre en vigor la ley requieren capacitación con más frecuencia que otros funcionarios públicos. Se recomienda que todos los Oficiales de Información reciban capacitación todos los años, en áreas tales como los derechos y responsabilidades conforme a la ley, las políticas y procedimientos para el archivo, mantenimiento y eliminación de documentos, el proceso de responder a una solicitud de información, y los tipos de tecnología empleada para registrar, rastrear y acceder a la información. En lo que respecta a los procedimientos de solicitar y difundir información pública, además de conocer el contenido específico de las normas y las formas como operan los mecanismos pertinentes, los Oficiales de Información deberán ser capacitados por la Comisión de Información para guiar a los ciudadanos en la preparación y presentación de solicitudes de información. Además, los Oficiales de Información deberán recibir capacitación para presentar informes anuales ante la Comisión de Información sobre la situación de la aplicación de la ley.

Fomento de la capacidad para otros tipos de funcionarios públicos

Los funcionarios públicos, aparte de los Oficiales de Información, que trabajan en el ámbito de la autoridad pública generalmente están en una situación en que con frecuencia crean información y por esta razón es necesario que reciban capacitación para archivar, mantener y eliminar información así como sobre la importancia general y la letra de la ley. Durante esta capacitación, se deberá alertar a los funcionarios públicos con respecto a las sanciones administrativas y/o penales dispuestas por la ley así como sobre los incentivos que la autoridad pública pueda ofrecer para asistir en la implementación de la ley. Se debe prestar especial atención en enseñar a estos otros funcionarios públicos la razón por la cual es importante tener acceso a la información de manera que no consideren sus responsabilidades dispuestas por la ley como una carga sino como una ayuda transparente que propende al fortalecimiento general de la democracia.

Cuando los recursos son limitados, estas actividades continuas de capacitación deberán realizarse en forma menos frecuente, por ejemplo, cada cinco años e inmediatamente después que haya un cambio de las políticas relacionadas con la ley. También se deberá requerir capacitación como parte de la capacitación inicial que reciben los funcionarios públicos cuando comienzan a trabajar para la autoridad pública.

Fomento de la capacidad de los usuarios de información

Las capacitaciones para el ejercicio de los derechos y la promoción de una cultura de acceso entre los usuarios y los proveedores de información son igualmente importantes y deberán ser consideradas como los dos lados de la misma moneda. En este sentido, además de actuar activamente en la capacitación e incrementar la toma de conciencia entre los funcionarios públicos, el Estado deberá ofrecer iniciativas de capacitación para los usuarios en su calidad de solicitantes de información, potenciales y activos. Estas iniciativas de capacitación deberán ser coordinadas por la Comisión de Información y no se deberán limitar a capacitaciones formales sino que deben incluir educación informal adicional a través de campañas para incrementar la toma de conciencia del público, actividades semanales de acceso a la información, sitios en la web, panfletos, etc.

El Estado deberá invertir recursos humanos y presupuestarios para la difusión pública del derecho al acceso a la información, sus beneficios y alcance y los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se obtiene ese acceso. Además de las campañas para incrementar la toma de conciencia del público en general, las capacitaciones específicas deberán procurar focalizar los sectores más vulnerables de la sociedad. Por lo tanto, los gobiernos deberán incluir asignaciones

presupuestarias para realizar campañas masivas sobre el ejercicio del derecho a la información.⁴⁰ Además, las autoridades públicas deberán crear mecanismos de ayuda y apoyo para atender las solicitudes de información, utilizando guías, asistencia en línea, circulares y otros medios.

C. Incentivos

Es importante crear un sistema de incentivos para promover mejores prácticas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información. Si los incentivos ya están incluidos en la ley, deberán resaltarse en las sesiones de capacitación, junto con los beneficios para los administradores que cumplan este derecho. Otros incentivos para los funcionarios públicos incluyen, por ejemplo, el reconocimiento y certificación de los funcionarios que trabajan en actividades de acceso a la información pública como una categoría profesional discreta dentro del servicio civil, con incentivos basados en el mérito por alto rendimiento.

El reconocimiento de los beneficios sociales del acceso a la información constituye un incentivo fundamental, no solo para los funcionarios públicos que implementan las normas sino también para el público que participa activamente y ejerce sus derechos de acceso a la información. El público debe saber que el acceso a la información es una gran ventaja para adoptar decisiones relacionadas tanto con los asuntos públicos como privados.⁴¹ Al respecto, las campañas de difusión y los programas de fomento de la capacidad deberán incluir, por ejemplo, conceptos e información que ilustren la importancia y las repercusiones de un sistema efectivo de acceso a la información.

⁴⁰ Por más información sobre la manera de presupuestar actividades para el fomento de la capacidad, véase *Capítulo 4: Asignación de los Recursos Necesarios para Mantener un Acceso Efectivo al Sistema de Información e Infraestructura*.

⁴¹ Villanueva Ernesto y Luna Plá, Issa. Coordinadores. “La importancia social del derecho a saber: preguntas y respuestas en los casos relevantes del IFAI”, LIMAC, Libertad de Información – México, A.C., México 2005.

PUNTOS PRINCIPALES

FOMENTO DE LA CAPACIDAD PARA PROVEEDORES Y USUARIOS DE INFORMACIÓN

- El fomento de la capacidad tanto para los proveedores de información (aquellos que trabajan en las instituciones públicas) y los usuarios (el público en general) es un elemento necesario y vital para la implementación de la ley, en forma efectiva y sin contratiempos.
- Cuando se inicie la implementación de un nuevo régimen de acceso a la información, el fomento de la capacidad deberá estar focalizado para establecer las bases de un sistema de acceso efectivo y deberá capacitar a los funcionarios públicos sobre sus derechos y deberes bajo la nueva ley así como sobre las nuevas políticas y procedimientos que se establecerán para asegurar el cumplimiento de la ley.
- Una vez que se haya realizado la capacitación inicial y la ley se encuentre en vigencia, la Comisión de Información y las instituciones públicas deberán cambiar su focalización para continuar con la educación y las actividades de capacitación complementaria para asegurar que los funcionarios públicos continúan estando actualizados con respecto a la ley y procedimientos para asegurar su observancia.
- Un programa de capacitación para proveedores de información debe destacar la razón por la cual es importante el acceso a la información, las leyes y su alcance, los procedimientos para la presentación de solicitudes y las respuestas a las mismas y los procedimientos y políticas de archivo, mantenimiento y acceso. La capacitación de usuarios debe centrarse en la importancia del acceso a la información, los derechos garantizados por la ley y los procedimientos para la presentación de solicitudes de información y apelación.
- En el diseño y la realización de capacitaciones, es importante asegurarse de que todos los actores entiendan la importancia de la ley y la forma en que servirá para fortalecer los valores democráticos en general.